

ANALISIS CSIS

Ekspor Non Migas, Pengembangan Agribisnis

- Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan
- Ekspor Non Migas Indonesia ke Uni-Eropa: Perkembangan, Prospek dan Kebijakan
- Peranan Penilai dalam Mencegah Terjadinya Kredit Macet
- Konfrontasi Perdagangan AS-Jepang
- Investasi di Kawasan Timur Indonesia: Suatu Kajian Ekonomi Politik
- Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS Terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Muri Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 5, SEPTEMBER-OKTOBER 1995

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 330
- Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan
Agribisnis Secara Berkelanjutan
Tri Pranadji 332
- Ekspor Non Migas Indonesia ke Uni-Eropa:
Perkembangan, Prospek dan Kebijakan
Sjafrizal 344
- Peranan Penilai dalam Mencegah
Terjadinya Kredit Macet
Pande Radja Silalahi 363
- Konfrontasi Perdagangan AS-Jepang
Bob Widyahartono 371
- Investasi di Kawasan Timur Indonesia:
Suatu Kajian Ekonomi-Politik
Faisal Siagian 382
- Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS
Terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin
Malik Ruslan 396

Pengantar Redaksi

MAJU dan tidaknya pertumbuhan ekonomi suatu masyarakat -- dalam hal ini pengembangan agribisnis -- sangat ditentukan oleh besar kecilnya dukungan wirausahawan. Karena itu, menurut *Tri Pranadji* berkembangnya semangat kewirausahaan di suatu masyarakat akan mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat tersebut. Namun harus diakui bahwa perkembangan kewirausahaan itu sendiri baru mungkin terlaksana bila didukung oleh iklim dan infrastruktur dunia usaha yang kondusif. Salah satu komponen dari lingkungan yang sehat tadi adalah pola kemitraan yang benar, di mana petani secara kolektif merupakan mitra dan pemilik saham agribisnis. Mereka juga perlu terlibat dalam jaringan tubuh agribisnis itu sendiri baik dalam kaitannya dengan pasar lokal, regional maupun global. Dengan pola kemitraan seperti itu pencapaian tujuan keadilan sosial akan menjadi lebih terjamin.

Dari tahun 1985-1993 sebagai akibat dari perkembangan pesat perekonomian negara-negara anggota ME, ekspor non migas Indonesia ke negara-negara tersebut ikut tumbuh dengan pesatnya. Hal itu menurut *Sjafrizal* bukan hanya karena adanya perluasan pasar sebagai akibat dari penyatuan Eropa, tetapi juga karena daya saing komoditi ekspor Indonesia memang makin menguat. Oleh karena itu dapat dimengerti bila di masa mendatang ekspor Indonesia pun akan semakin meningkat. Ada beberapa alternatif kebijakan yang kiranya dapat diambil oleh pemerintah Indonesia untuk mempertahankan dan meningkatkan arus perdagangan berbagai komoditi non migas tersebut, seperti pengembangan teknologi produksi, peningkatan penetrasi pasar, pengembangan fasilitas transportasi laut serta pengembangan kawasan berikat dan kawasan perdagangan bebas.

Kredit macet sudah menjadi suatu masalah serius yang membahayakan perputaran roda perekonomian Indonesia. Masalah ini menurut *Pande Radja Silalahi* tidak dapat dilepaskan dari "character" para pengelola maupun debitur bank yang tidak sewajarnya. Jadi, bukan semata-mata karena ketidakmampuan bank dalam menilai debitur ataupun calon debiturnya. Dengan demikian untuk mengatasi masalah tersebut perlu ditegakkan etika bisnis dan transparansi dalam usaha perbankan. Jasa penilai dalam hal ini amat diperlukan. Faktor inilah yang tampaknya belum berakar dan bahkan belum berkembang dalam dunia perekonomian kita.

Isu friksi perdagangan AS-Jepang disoroti oleh *Bob Widayahartono* bahwa telah dan akan terus mendominasi pembuatan kebijakan Amerika mengenai perdagangan globalnya.

Sekalipun ada tekanan untuk mengapresiasi yen terhadap dolar, bukannya defisit perdagangan AS-Jepang menurun melainkan tetap saja meningkat; sehingga asumsi menguatnya nilai tukar yen akan menyeimbangkan perdagangan tidaklah benar. Justru Jepang harus merelokasi perusahaannya ke luar negeri, kalau ingin terus mampu bersaing secara global. Deregulasi Mei 1995 membuka peluang menampung relokasi ini, namun kita tak boleh menutup mata adanya upaya negara ASEAN lain dan Cina untuk membuat dirinya lebih atraktif bagi relokasi itu. Kemauan merelokasi industri atau investasi baru tidak hanya tergantung pada kesiapan mitranya, tetapi juga jaminan efisiensi dan ketepatan waktu dalam pelayanan BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Kawasan Timur Indonesia (KTI) disoroti *Faisal Siagian* bahwa pertumbuhan ekonominya tidak secepat Kawasan Barat, sehingga dari waktu ke waktu KTI makin tertinggal. Penyebab utamanya adalah investasi yang kurang berarti di seluruh KTI. Tanpa investasi, kualitas hidup rakyat bukan hanya tidak meningkat bahkan mungkin merosot. Berkembangnya investasi akan mempunyai implikasi luas, *multiplier effect*, dan sangat mempengaruhi postur pertumbuhan KTI dalam PJPT II. Sudahlah lama gagasan *Go East* muncul, namun hanya sedikit porsi perhatian yang diarahkan. Maka, pemerintah pusat dan daerah harus menciptakan iklim investasi sehingga investor tidak merasa dipersulit, sebaliknya justru didukung dengan segala fasilitas, sarana, prasarana serta partisipasi masyarakat secara terbuka.

Sekarang ini Amerika Serikat menurut *Malik Ruslan* masih berada pada tahap merab-raba dalam upaya memahami secara mendasar persoalan-persoalan yang terjadi di Eropa dan khususnya Rusia. AS belum cukup memahami substansi kebijakan luar negeri Rusia yang hingga kini masih bergelut dengan masalah internalnya. Rusia dengan bayangan Uni Soviet-nya, bagaimanapun memiliki komitmen yang kuat untuk menjadi salah satu kekuatan utama dunia. Pada pihak lain AS, demi mengamankan kepentingannya di Eropa, merekayasa skenario bahwa Rusia adalah bahaya potensial bagi eksistensi negara-negara di Eropa. Maka, masa depan kawasan Eropa, khususnya Eropa Timur, akan menjadi arena perebutan kepentingan antara kekuatan besar: Eropa Barat, AS, dan Rusia; sehingga sulit melihat bahwa kawasan Eropa bisa sepi dari perebutan.

Oktober 1995

REDAKSI

Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan

Tri Pranadji

Pendahuluan

MAKALAH ini mengetengahkan bahasan tentang peran wirausaha dan lembaga kemitraan dalam pengembangan agribisnis secara berkelanjutan, yang ditinjau dari perspektif "transformasi kultural" ke arah terwujudnya masyarakat yang adil dan hormat lingkungan. Wirausaha atau *entrepreneurship*, dalam konteks perkembangan masyarakat, dapat dipandang sebagai *engine of economic growth*. Dengan kata lain tanpa spirit wirausaha dan peran wirausahawan, akan sulit dibayangkan bahwa bidang agribisnis akan dapat berkembang cepat seiring dengan dinamika ekonomi pasar global dan regional.

Penetrasi ekonomi uang (pasar) pada kegiatan pertanian umumnya akan direspons relatif cepat oleh golongan wirausahawan, dalam bentuk ia akan semakin giat berusaha dan mengeksploitasi sumber daya ekonomi pertanian (lingkungan alam dan masyarakat) untuk tujuan komersial (keuntungan

uang). Tanpa berapriori untuk menyalahkan golongan ini, akibat eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam tadi akan melahirkan ancaman terhadap kelestarian sumber daya lingkungan alam yang pada gilirannya hal ini akan menimbulkan "kemacetan", dan perkembangan agribisnis itu sendiri akhirnya tidak bisa berkelanjutan. Eksploitasi sumber daya manusia (*unskilled labour*, mayoritas) yang berlebihan akan menimbulkan jurang pemisah (ketidakadilan) yang semakin tajam antara "elite-pemodal" dan "massa-pekerja". Sudah barang tentu keadaan ini akan menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial yang tinggi, dan pada gilirannya mudah mengarah pada terjadinya "krisis sosial" yang berkepanjangan. Krisis sosial tadi sangat potensial untuk menimbulkan "kemacetan" bukan saja pada perkembangan agribisnis, namun juga keseluruhan dari ekonomi rakyat di pedesaan.

Pengembangan agribisnis, sebagai cabang usaha ekonomi, sangat potensial diintegrasikan dengan pelestarian sumber daya lingkungan (alam). Jika mutu sumber daya

alam dapat ditingkatkan dengan pengembangan agribisnis, misalnya dengan pengembangan agribisnis peternakan rakyat di pedesaan beragroekosistem lahan kering, maka makna tujuan "hormat lingkungan" tadi dapat dikatakan telah berhasil dicapai. Jika pengembangan institusi kemitraan usaha dapat dilakukan dengan tepat, dalam arti interdependensi antar pelaku agribisnis tidak secara ekstrem asimetris, maka pengembangan institusi kemitraan (terutama: *capital sharing*) yang bersifat *mutually beneficial* (antara "si kecil" dan "sang besar") bukan saja akan menciptakan iklim yang kondusif bagi terwujudnya "keadilan sosial", namun juga akan menguatkan struktur perkembangan agribisnis kita dan keberlanjutannya.

Perspektif "transformasi kultural" penting diketengahkan mengingat, *pertama*, bahwa secara teoritis dan fakta perubahan masyarakat pertanian tidak saja dipengaruhi kuat oleh sebab-sebab "budaya material" (meminjam istilah Sorokin, 1964); seperti: teknologi dan kapital; namun juga dipengaruhi oleh "budaya non-material", seperti: rekayasa kelembagaan, struktur sosial, dan sistem nilai (misalnya: feodal/demokrasi). *Kedua*, perubahan masyarakat pertanian tidak akan bebas dari pengaruh perkembangan peradaban/budaya ekonomi pasar (global) yang "disponsori" oleh negara-negara maju (modern-industri), beserta atribut-atribut *life style*-nya. *Ketiga*, secara konsepsional kita dapat membuat pembedaan antara masyarakat pertanian yang masih berciri budaya tradisional (subsisten) dan masyarakat agribisnis modern (komersial); dengan latar ini dapat mempermudah kita untuk melakukan peneropongan ke depan pada terbentuknya (ciri ideal) masyarakat agribisnis yang berkeadilan dan "hormat lingkungan".

Agribisnis yang Hormat Lingkungan

Istilah agribisnis, yang dipopulerkan antara lain oleh Davis dan Goldberg (1957), secara harafiah dapat diartikan sebagai usaha atau kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan pertanian. Mengutip pendapat Doweny dan Erickson (1987), Sudaryanto dan Pasandaran (1993) mengatakan bahwa agribisnis mencakup secara menyeluruh aktivitas manajemen dan usaha bisnis (ekonomi) yang melibatkan perusahaan-perusahaan pemasok *input* pertanian, penghasil dan pengolah produk pertanian, pengangkutan, jasa keuangan (modal), penanganan (*handle*) dan pemasaran. Dilihat dari basis sumber dayanya, antara agribisnis dan bisnis non pertanian (misalnya industri tekstil) terdapat perbedaan yang kontras. Agribisnis sangat tergantung dengan faktor ekosistem atau lingkungan, seperti: lahan, air (keragaman) sumber daya hayati, dan iklim; sedangkan industri tekstil tidak begitu tergantung. Secara ringkas dapat dikemukakan, bahwa keberlanjutan perkembangan agribisnis, dengan demikian, seharusnya dapat diarahkan agar memiliki kompatibilitas yang tinggi terhadap lingkungan alam di mana agribisnis tadi ditumbuhkan.

Saat ini sumber daya manusia Indonesia sebagian besar bermutu relatif rendah (mayoritas hanya tamat SD) dan masih mengandalkan nafkahnya di sektor pertanian, dan tampaknya sebagian besar juga masih kurang cocok (*skill* rendah) untuk "dipaksa" bisa berkompetisi secara ketat di pasaran tenaga kerja sektor non pertanian. Sementara itu, sumber daya agroekosistem (lahan/laut, air, iklim dan *biodiversity*) kita terutama di luar Jawa (darat dan laut) secara potensial masih sanggup menopang aktivitas ekonomi masyarakatnya. Pola usaha pertanian yang bisa dikembangkan pada sumber daya agro-

ekosistem kita pun bisa cukup beragam, dari yang berpola ekstensif (sumber daya alam besar) dan intensif (modal tinggi per satuan sumber daya alam dan manusia). Keuntungan ganda yang dapat diperoleh, antara lain, *pertama*, bahwa pengembangan agribisnis didasarkan pada sumber daya alam yang dapat terbarukan (*renewable*) dan secara kuantitas tidak akan pernah habis. *Kedua*, kegiatan agribisnis dapat dengan mudah diintegrasikan dengan proses "daur ulang" alam, sehingga mutu interaksi masyarakat agribisnis dan lingkungannya (paling tidak) tetap dapat dipertahankan. *Ketiga*, kegiatan agribisnis sangat fleksibel diintegrasikan dengan setiap tahap perkembangan kelompok masyarakat (pembangunan); dalam arti ekstrem misalnya, hampir selalu terbuka pilihan apakah kegiatan agribisnis tadi diarahkan untuk dijadikan sumber pertumbuhan ekonomi lokal dan pemenuhan kecukupan subsistensi saja, ataukah diarahkan sebagai basis pengembangan ekonomi nasional kita. Juga sangat dimungkinkan kombinasi dari keduanya.

Masuknya peradaban ekonomi uang pada masyarakat pertanian tradisional pedesaan membuka kemungkinan pemanfaatan atau peningkatan eksploitasi sumber daya alam untuk usaha pertanian. Peningkatan eksploitasi tadi ditandai dengan penggunaan teknologi, tenaga kerja dan modal yang terus meningkat dalam usaha pertanian. Oleh Rambo (1982) dikatakan bahwa peningkatan penggunaan teknologi dan modal tinggi pada kawasan yang baru dibuka, seperti di Kalimantan, menunjukkan indikasi adanya pengurusan sumber daya alam. Kasus lain yang cukup ekstrem yang mengindikasikan kurangnya ciri "hormat lingkungan" adalah pemungutan hasil hutan oleh pengusaha HPH tanpa pengawasan efektif, yang me-

nyebabkan lahan bekas hutan sangat terbuka terhadap bahaya erosi. (Dalam praktek sehari-hari "nilai ekonomi erosi" belum dimasukkan dalam kelembagaan bisnis, sehingga jarang dipedulikan"). Penanaman tanaman semusim bernilai ekonomi tinggi (misalnya: sawi) pada tanah-tanah berkemiringan tinggi oleh petani-petani di dataran tinggi adalah contoh kurangnya wawasan "rasa hormat" terhadap lingkungan oleh golongan masyarakat pedesaan. Hal ini (kemungkinan) akibat tekanan atau kepentingan ekonomi yang mendesak.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pengembangan agribisnis yang hormat lingkungan merupakan agribisnis, yang dari segi perencanaan usaha, telah memperhitungkan dukungan kekuatan alam secara berkelanjutan. Tingkat eksploitasi terhadap sumber daya alam disesuaikan dengan daya suksesi dan resistensi sumber daya alam yang ada, sehingga produktivitas sumber daya (terutama dalam bentuk energi dan biomasa, komoditi pertanian) setempat dari waktu ke waktu tetaplah stabil. Alternatif lain, penguasaan atau pengrusakan akibat (eksploitasi) kegiatan agribisnis diupayakan ditanggulangi dengan penambahan investasi yang dikhususkan untuk mengembalikan mutu sumber daya alam seperti semula atau (paling tidak) seperti sebelum diusahakan. Alternatif yang lebih baik lagi, misalnya melalui pengembangan agribisnis "hutan tanaman industri" di lahan marginal, adalah yang berdampak positif terhadap mutu sumber daya alam setempat. Dengan gambaran demikian, sumber daya alam haruslah tidak dipandang sebagai faktor yang "gratis" dan bebas dari campur tangan pelaku-pelaku agribisnis. Perlindungan dan pengawasan hukum terhadap sumber daya alam untuk usaha pertanian, dengan demikian, menjadi

bagian penting dari pengembangan agribisnis yang berciri hormat terhadap lingkungan.

Ekonomi Pasar dan Transformasi Pertanian

Masuknya peradaban ekonomi pasar (uang) dalam masyarakat pertanian Indonesia tidak lagi dapat dihindari, dan hampir dapat dipastikan bahwa penetrasi "ekonomi-uang" tadi akan semakin meluas dan dengan mudah menembus batas-batas wilayah kekuasaan politik (*political boundaries*). Indonesia, di mana mayoritas penduduknya masih berada di sektor pertanian tradisional, tampaknya harus bisa menerima keadaan itu sebagai kenyataan. Munculnya blok-blok perdagangan, setelah Uruguay Round menetapkan berlakunya GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), seperti: EEC (*European Economic Community*), dan akhir-akhir ini adalah APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) dan "triangle growth": semakin memantapkan "keharusan" bahwa masyarakat pertanian Indonesia adalah bagian dari institusi ekonomi pasar global. Dalam kaitan ini, transformasi masyarakat pertanian kita mau tidak mau bukan saja harus diintegrasikan dengan perubahan-perubahan pasar yang terjadi di tingkat global, namun juga dengan perubahan-perubahan yang terjadi di sektor industri, jasa, dan perdagangan di tingkat lokal dan regional.

Belajar dari sejarah perkembangan masyarakat Eropa abad 17-19 (Polanyi, 1957), transformasi dari peradaban pertanian tradisional ke industri, akibat "ekonomi pasar", di satu sisi berhasil memacu perkembangan ekonomi yang cepat, namun di sisi lain telah

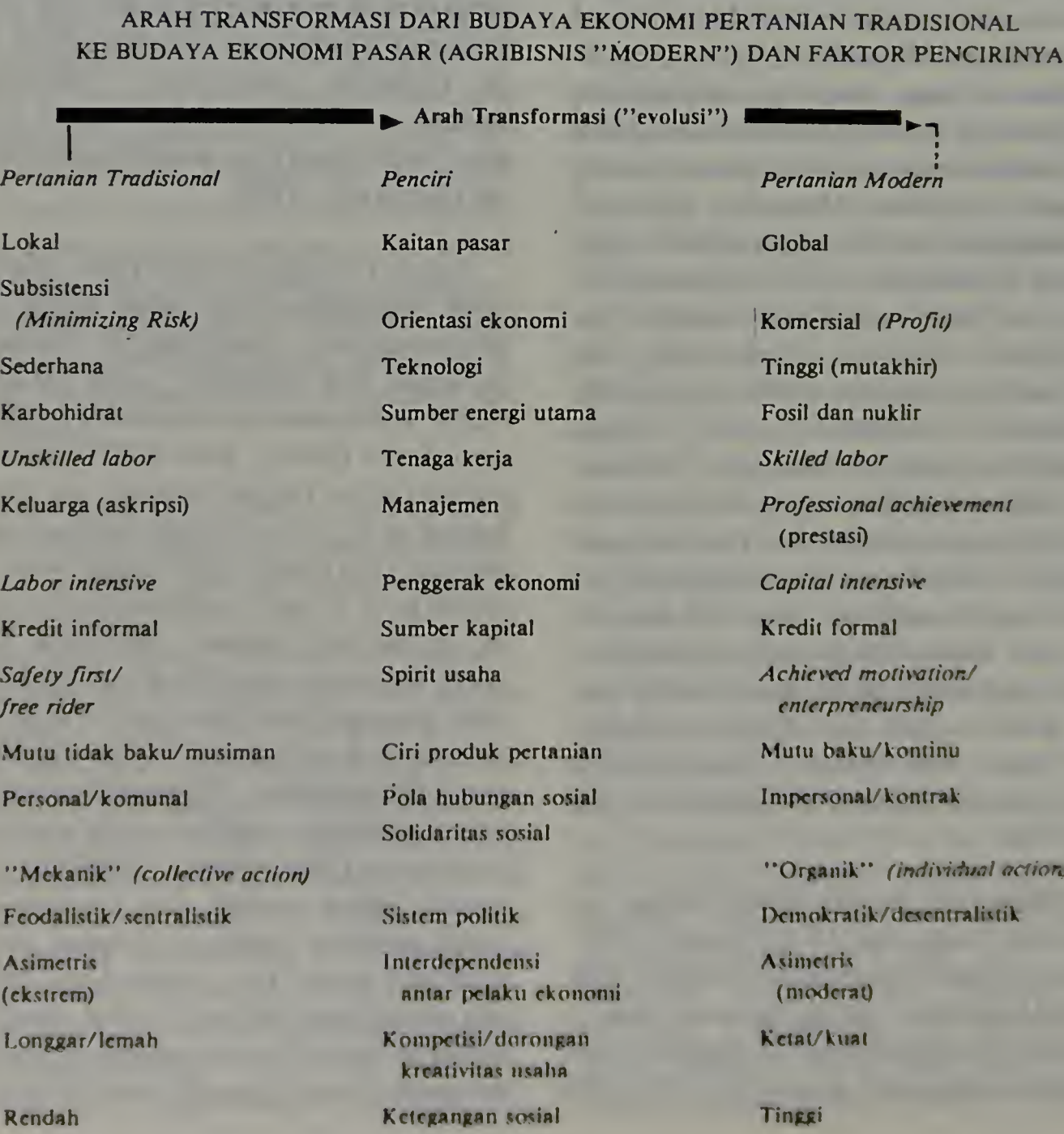
menimbulkan jurang pemisah (ketidakadilan sosial) yang tajam antara "elit-kaya" dan "massa-miskin". Jejak-jejak ketidakadilan tadi sedikit banyak masih tampak jelas pada munculnya perbedaan tingkat kemajuan antar dua kelompok negara; negara maju atau modern (berbasis ekonomi: industri "raksasa" dan pertanian modern) dan negara sedang berkembang (berbasis ekonomi: industri "kecil" dan pertanian tradisional). Akibat adanya perbedaan tingkat kemajuan di antara dua masyarakat tadi menjadi terbuka untuk "disusupi" hubungan yang disarati dengan muatan eksploitasi, baik yang menyangkut hubungan (interdependensi) antar kelompok masyarakat ("manusia") maupun antara manusia dan sumber daya alam (lingkungan) yang menjadi pendukungnya (Boockchin, 1982).

Dalam Pembukaan UUD 1945, keadilan sosial ditempatkan pada tujuan utama dari penyelenggaraan negara-bangsa. Pencapaian tujuan tadi dilakukan secara bertahap melalui pelaksanaan pembangunan secara lima tahunan (Pelita). Pada PJP-II masalah keadilan sosial kembali mencuat mengingat dewasa ini di satu sisi jumlah golongan masyarakat yang miskin relatif masih besar, sebagian besar di sektor pertanian dan pedesaan, di sisi lain golongan pengusaha yang justru berjumlah relatif kecil (elit ekonomi) telah menguasai aktivitas ekonomi skala besar melalui konglomerasi vertikal dan horizontal. Konglomerasi ini juga berlangsung di sektor pertanian, misalnya: pada agribisnis perkebunan (kelapa sawit), agribisnis (perikanan) udang tambak, dan perunggasan. Itulah sebabnya mengapa ekonomi pasar, walaupun sangat kuat pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi, tidak dapat diandalkan sebagai faktor tunggal penggerak masyarakat untuk mencapai keadilan sosial.

Secara umum transformasi masyarakat pertanian dari yang berciri budaya tradisional (subsisten) ke modern (komersial) dapat ditunjukkan seperti pada Gambar 1. Dalam gambar secara eksplisit tidak ditunjukkan adanya ciri tingkat keadilan sosial yang berbeda sebagai akibat dari tingkat perkembangan masyarakat pertanian yang berbeda. Artinya, munculnya keadilan sosial tidak dapat begitu saja dikatakan sebagai akibat

langsung dari penetrasi ekonomi pasar atau sebagai akibat dari berkembangnya budaya pertanian dari yang berciri tradisional ke arah agribisnis modern. Dengan demikian, perwujudan keadilan sosial haruslah juga merupakan bagian dari rekayasa kelembagaan ekonomi yang dilakukan secara sadar oleh perencana dan pelaksana pembangunan. Rekayasa tadi terutama lebih diarahkan untuk upaya merangsang tumbuhnya parti-

Gambar 1



sipasi ekonomi dari golongan masyarakat agribisnis tingkat bawah di pedesaan, yang hingga saat ini golongan tadi masih "tercecer" di belakang.

Gambaran budaya masyarakat agribisnis (modern) antara lain dicirikan oleh, *pertama*, penggunaan teknologi mutakhir, modal tinggi, manajemen profesional. *Kedua*, didukung oleh tenaga kerja berketrampilan relatif tinggi, energi fosil dan nuklir, bahan baku kontinu dan berstandar mutu tinggi, lembaga perkreditan formal, semangat wirausaha yang tinggi, dan sistem politik yang cukup demokratik dan terbuka. *Ketiga*, diwarnai pola hubungan sosial yang cenderung impersonal, solidaritas sosial organik, dan interdependensi antar pelaku ekonomi yang relatif tidak (asimetris) ekstrem. *Keempat*, tingkat kompetisi antar pelaku ekonomi relatif ketat dan tinggi, serta adanya ketegangan sosial yang relatif tinggi. Pada situasi ini, perlindungan usaha melalui proteksi pemerintah merupakan hal yang tidak lazim (aneh) dan tidak lagi populer, karena dengan proteksi tadi justru akan mengorbankan dan mengaburkan tujuan untuk peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber daya agribisnis yang ada.

Wirausaha dan Wawasan Kebangsaan

Menggabungkan dua tujuan pengembangan agribisnis, yaitu pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial, adalah analog dengan menggabungkan dua sifat (wirausaha dan kebangsaan) dalam satu tubuh pelaku atau struktur ekonomi masyarakat Indonesia. Dalam kerangka transformasi sosial yang direncanakan (pembangunan), penca-

paian keadilan sosial dinilai lebih utama dibanding pertumbuhan ekonomi. Hanya saja, keadilan yang ingin dicapai haruslah didasarkan pada landasan perkembangan ekonomi yang tumbuh secara mantap. Dengan demikian, makna keadilan sosial bukanlah identik dengan "pemerataan kemiskinan", melainkan pencapaian tujuan pemerataan kesempatan bagi setiap lapisan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi (yang terus tumbuh) ke arah terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat lahir dan batin.

Semangat wirausaha dan peran wirausahaan penting untuk memacu pertumbuhan ekonomi, termasuk dalam pengembangan agribisnis. Ford Young, dikutip Abeng (1991), seorang Executive Chairman Cable & Wireless (*Fortune*, August 26, 1991) menyatakan: "As a forests are made trees, so you cannot have a successful economy without entrepreneurs. They are the building blocks of any economy ...". Maju atau tidaknya perkembangan (usaha) ekonomi sangat ditentukan oleh besar atau kecilnya dukungan wirausaha. Hagen (1962) menjelaskan bahwa bisa saja pada dua masyarakat atau negara mempunyai sumber daya alam dan kapital yang sama besar, namun tingkat kemajuan ekonomi masing-masing masyarakat tadi bisa jauh berbeda. Berkembangnya semangat wirausaha yang lebih baik di suatu masyarakat akan mendorong perkembangan ekonomi masyarakat yang bersangkutan relatif lebih cepat. Itulah sebabnya, mengapa masyarakat Jepang yang relatif miskin sumber daya alam dan modal, dalam tempo relatif singkat (kurang dari seabad) bisa menjadi bangsa dan negara dengan tingkat kemajuan ekonominya yang mencengangkan.

Walaupun secara alamiah, semangat wirausaha bisa dibiarkan berkembang sendiri,

namun semangat ini akan jauh lebih bisa berkembang jika didukung iklim dan infrastruktur dunia usaha (agribisnis) yang kondusif. Sebagai gambaran, pada abad 18-19, semangat wirausaha pertanian pada masyarakat pribumi (di pesisir utara) Jawa telah cukup berkembang. Hanya saja, karena pemerintah (kolonial) Hindia Belanda khawatir akan munculnya kekuatan ekonomi pribumi yang bisa menyainginya, semangat wirausaha pribumi tadi secara sengaja "dimatikan", yaitu dengan membatasi ruang gerak masyarakat pribumi agar tidak bisa akses terhadap ekonomi pasar (Geertz, 1989). Iklim dan infrastruktur dunia usaha justru relatif dilonggarkan untuk pedagang atau pengusaha keturunan Tionghoa, yang saat itu mungkin dinilai tidak akan mengundang "bahaya" bagi pemerintah kolonial. Barangkali itulah sebabnya, mengapa ekonomi pertanian pribumi yang berbasis komoditi perdagangan bebas tampak "terlambat" berkembang. Sementara itu, dengan "strategi" tadi pemerintah kolonial bisa membangun negerinya (Belanda) dari surplus perdagangan hasil pertanian yang diusahakan di Indonesia.

Mengapa pemerintah kolonial Hindia Belanda bisa mengalirkan secara efektif hasil surplus perdagangan hasil pertanian dari tanah jajahan ke negerinya, dan pada gilirannya bisa dijadikan sumber daya strategis untuk membangun negerinya? Mengapa pula, para wirausahawan bangsa Jepang, dalam tempo kurang dari 50 tahun (setelah PD-II), dapat menjadikan negerinya relatif mudah mewujudkan "kesejahteraan sosial" pada level yang relatif tinggi? Salah satu jawabannya, mereka bisa menggabungkan semangat wirausaha dan wawasan kebangsaan dalam satu arus kekuatan ekonomi yang saling menguatkan. Terlepas dari penilaian bahwa kedua bangsa ini mempunyai "nafsu

ekspansionis" pada masyarakat negara lain, sistem penyelenggaraan pemerintahan mereka menjunjung tinggi ciri *clean government*, disiplin kerja yang tinggi, penguasaan ke-trampilan teknik (*technical know-how*) yang tinggi, dan kebijakan ekonomi yang relatif transparan bagi setiap pelaku ekonominya.

Adanya iklim persaingan pasar yang tidak sehat diperkirakan akan sangat menghambat perkembangan semangat kewirausahaan, yang pada gilirannya bukan saja akan mengganjal perkembangan agribisnis itu sendiri, namun juga kelanjutannya. Hal ini akan mudah terjadi jika kekuatan politik secara terselubung maupun terang-terangan dimasukkan dalam persaingan; dan dengan demikian peningkatan efisiensi (akibat hancurnya harapan untuk menerapkan teknik dan metode baru dalam pengembangan agribisnis), tidak terjadi. Seorang wirausahawan agribisnis yang ingin secara profesional berhasil, mengutip pendapat Abeng (1991), tidak akan berpikir monopolistik, atau berlindung secara terus-menerus di bawah proteksi kekuasaan politik. Persaingan yang sehat, bagi seorang wirausaha sejati, adalah wahana penting untuk terus-menerus menumbuhkan kreativitasnya, yang pada akhirnya terwujud dalam bentuk peningkatan efisiensi usaha secara berkelanjutan. Proteksi melalui campur tangan politik secara "permanen" dalam kegiatan bisnis (termasuk agribisnis), dengan demikian, bukan saja dinilai tidak cocok dengan peradaban budaya bisnis "universal", namun juga dapat diartikan sebagai menyusupkan budaya feodal secara "ilegal" dalam transformasi ke arah budaya agribisnis modern.

Dikaitkan dengan wawasan kebangsaan, pengembangan semangat wirausaha sangat mungkin kompatibel dengan motivasi pengabdian (*altruisme*) pada masyarakat bangsa

Indonesia. Pada kasus masyarakat Jepang zaman Restorasi Meiji, dengan semangat *busidho*-nya, para bekas samurai berhasil mengaplikasikan kedisiplinan, keahlian manajemen, ketekunan dan kreativitas pengabdianya menjadi kekuatan penggerak ekonomi yang luar biasa. Persamaannya dengan Indonesia, hampir semua sub-kultur masyarakat Indonesia mempunyai budaya malu atau *tepo seliro* dan harga diri yang relatif tinggi, yang hal ini sangat relevan untuk upaya mewujudkan penyelenggaraan agribisnis yang bersih dan jujur. Di samping itu semangat "mewajibkan" untuk melakukan pengabdian, yang terkandung dalam ajaran agama Islam (yang mayoritas dipeluk masyarakat agraris Indonesia), sangat sesuai untuk menempatkan wirausaha dalam bingkai (wawasan) keadilan sosial. Jarang sekali dijumpai dalam kasus satu sub-kultur, antara sesama pelaku ekonomi meng-"halal"-kan terjadinya eksploitasi secara ekstrem yang berpotensi besar untuk menghancurkan sendi-sendi sosial setempat.

Kemitraan Agribisnis dan Keadilan Sosial

Dewasa ini paling tidak terdapat tiga pola kemitraan yang berkembang pada kegiatan agribisnis, yaitu: pola kemitraan tradisional, kemitraan "pemerintah", dan kemitraan pasar (Kasryno dan Pranadji, 1994). Kemitraan agribisnis tradisional mengikuti pola hubungan *patron-client*. Pelaku ekonomi yang berperan sebagai *patron* adalah pemilik modal atau peralatan produksi strategis (seperti: lahan pada agribisnis tanaman semusim dan tahunan, atau pemilik peralatan tangkap pada agribisnis perikanan tangkap); dan yang berperan sebagai *client* adalah petani penggarap, peternak, atau nelayan pe-

kerja (*nelayan belah*, istilah di Jawa Timur; atau *sawi* istilah di Sulawesi Selatan). Pada pola *patron-client* seperti ini kemitraan agribisnis yang berkembang lebih bersifat horisontal, yaitu agribisnis yang bergerak di bidang produksi atau usahatani. Kemitraan yang lebih bersifat vertikal umumnya diwarnai oleh hubungan hutang (panjar atau ijon) antara pedagang (pemberi hutang) dan petani produsen (penerima hutang).

Pada pola kemitraan tradisional ini interdependensi antara *patron* dan *client* bersifat sangat asimetris, dan secara terselubung terjadi eksploitasi berkelanjutan dari "sang kuat" (*patron*) terhadap "si lemah" (*client*). Pada pola kemitraan ini hampir tidak dijumpai adanya kompetisi ekonomi yang bersifat terbuka, sehingga kreativitas usaha pelaku-pelaku agribisnisnya menjadi sukar sekali ditumbuhkan secara sehat. Di samping itu, pola ini juga sangat kurang kondusif untuk pengadopsian hasil inovasi di bidang iptek, permodalan, dan kelembagaan ekonomi mutakhir. Walaupun pola ini mungkin "sangat hormat" terhadap lingkungan, namun tetaplah dinilai jauh dari cita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial. Pola ini sangat condong pada ciri usaha yang padat tenaga kerja (*labour intensive*), mungkin akibat dari perkembangan struktur ekonomi yang dualistik dan sangat mudah disusupi oleh budaya feodal. Di samping sangat nyaman untuk pelaku-pelaku ekonomi yang mementingkan rasa aman (*safety first*), pola ini kurang merangsang bagi tumbuhnya semangat mandiri, dan dapat dinilai sebagai salah satu "biang keladi" berkembangnya kemiskinan massal di pedesaan.

Pola kemitraan program pemerintah condong pada pengembangan kemitraan secara vertikal: di mana model umum yang dianut adalah hubungan "bapak - anak angkat",

yang pada agribisnis perkebunan dikenal sebagai pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Pola kemitraan ini masih kuat diwarnai adanya interdependensi yang bersifat asimetris antara "sang kuat" atau pemilik modal (bapak angkat) dan "si lemah" atau petani pekerja (anak angkat). Dilihat dari kemampuannya mengadopsi inovasi di bidang iptek, permodalan dan kelembagaan ekonomi mutakhir, pola kemitraan ini dapat dinilai sedikit lebih maju dibanding pola *patron-client*. Mengingat begitu kuatnya posisi tukar "sang bapak angkat", pola ini memberi peluang terjadinya "eksploitasi legal" dari "sang bapak" terhadap "anak angkat"-nya. Menurut Swasono (1992), Arief (1990) dan Kasryno dan Pranadji (1994); mengingat peran KUD (Koperasi Unit Desa) yang masih jauh dari mandiri dan kuat, pola kemitraan program pemerintah ini masih jauh dari cita-cita untuk mewujudkan keadilan sosial. Jika demokrasi ekonomi harus ditumbuhkan dalam seluruh jaringan tubuh agribisnis, maka struktur dari pola kemitraan ini di masa datang akan sulit dipertahankan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang mantap dan sekaligus pemerataannya.

Pola kemitraan pasar berkembang sebagai akibat dari masuknya peradaban ekonomi pasar dalam usaha pertanian rakyat di pedesaan. Jenis usaha pertanian yang dibidik oleh pola ini adalah usaha yang menghasilkan komoditi pertanian bernilai ekonomi tinggi dan mempunyai permintaan kuat di pasar dunia. Pola ini berkembang dengan melibatkan petani, sebagai pemilik aset tenaga kerja dan peralatan produksi, dan pemilik modal besar yang bergerak di bidang industri pengolah dan pemasaran hasil. Dua pelaku ekonomi, petani dan pemilik modal, menggalang kerja sama (kemitraan) karena adanya kepentingan (*mutually beneficial*)

untuk berbagi manfaat ekonomi. Dari segi pengadopsian atas hasil inovasi di bidang iptek (revolusi) permodalan, dan kelembagaan ekonomi modern, pola ini mempunyai keandalan yang relatif lebih tinggi dibanding dengan dua pola yang disebutkan terdahulu.

Jika pola kemitraan pasar ini diberi kesempatan lebih besar untuk mendukung perkembangan agribisnis, secara teoritis masih terdapat satu kelemahan pokok yang mungkin tetap sukar untuk diatasi, yang dalam hal ini ketergantungan petani (termasuk: nelayan, peternak dan pekebun) terhadap pengusaha besar tetaplah tinggi. Jika rasionalisasi ekonomi dijadikan dasar untuk mengatur pertukaran sosial, maka dapat dipastikan posisi daya tukar (*bargaining position*) petani akan relatif sangat lemah. Secara empirik, misalnya dalam penentuan harga komoditi pertanian, posisi petani tetap lemah dalam struktur pemasaran yang dikuasai pedagang besar (oligopsonistik). Biasanya, secara individual, petani "dibuat" mengalami kesukaran untuk bisa berhubungan langsung dengan jaringan pusat pemasaran, dan dengan kemampuannya pengusaha atau pedagang besar mampu mengendalikan pasar, termasuk untuk menciptakan situasi sehingga bisa membuat aparat KUD "tertidur nyenyak". Dalam jangka panjang, pola ini masih diragukan untuk bisa dijadikan sebagai "jembatan emas" mencapai tujuan keadilan sosial.

Dari bahasan di atas adalah wajar jika kita lantas bertanya: "pola kemitraan seperti apa yang dapat diunggulkan sebagai pola alternatif yang kuat untuk mencapai tujuan keadilan sosial?" Alternatif pola kemitraan agribisnis masa depan sudah barang tentu bukanlah membangun "mahkota ekonomi pasar" di atas usaha pertanian rakyat, melainkan adalah mentransformasikan ciri usa-

ha (ekonomi) pertanian tradisi itu sendiri hingga menjadi berciri dan pembentuk struktur ekonomi pasar. Bentuk akhir dari kemitraan agribisnis masa depan tadi dicirikan oleh beberapa hal berikut, *pertama*, petani (produsen) haruslah yang menjadi pemilik saham keseluruhan jaringan agribisnis, sehingga petani secara kolektif adalah "penguasa" tubuh agribisnis. Dengan kata lain, petani adalah *penguasa modal* pada seluruh tubuh organisasi agribisnis. *Kedua*, keorganisasian petani haruslah tidak dibatasi hanya pada kegiatan produksi bahan baku, namun pada keseluruhan jaringan tubuh agribisnis. Pada situasi demikian, petanilah yang secara kolektif membangun (organisasi) pasar bersama, termasuk unit-unit prosesingnya. Dalam hal ini pencapaian (asas) skala ekonomi bukan hanya pada jaringan kemitraan secara horisontal, namun (yang lebih penting) juga pada jaringan kemitraan secara vertikal. *Ketiga*, *output* suatu usaha pertanian atau agribisnis bukanlah bahan mentah yang tidak stabil, melainkan komoditas olahan (akhir) yang telah memperoleh sentuhan iptek dan bernilai tambah tinggi, berciri spesifik, serta berstandar mutu tinggi. Target pasarnya relatif bervariasi meliputi jaringan pasar lokal, regional dan global. *Keempat*, hubungan kemitraan antar pelaku agribisnis harus juga dimuati rasionalitas ekonomi dan spesialisasi pembagian kerja secara organik. Asas keterbukaan dan demokrasi diterapkan dalam sistem pengambilan keputusan, melalui musyawarah.

Dalam rangka membangun kemitraan usaha di atas, beberapa aspek yang pemerintah harus turut campur; *pertama*, mengarahkan kelembagaan ekonomi koperasi, terutama KUD, untuk menjadi bagian dari tubuh jaringan agribisnis. *Kedua*, pengkonsolidasian lahan pertanian; yang diarahkan bahwa lahan pertanian adalah untuk usaha

pertanian, dan hanya boleh dimiliki petani (perlu ada penajaman definisi: "siapa petani?"). *Ketiga*, pembuatan perangkat hukum (Undang-undang atau PP) yang mendukung sehatnya perkembangan kemitraan usaha, terutama yang ditujukan untuk melindungi hak-hak individu petani dari bahaya eksploitasi pemodal besar dan pengrusakan sumber daya alam yang menjadi basis usaha di sektor pertanian. *Keempat*, menciptakan kondisi, misalnya: pengembangan prasarana ekonomi, pengkajian dan penerapan teknologi, kemudahan pelayanan perkreditan, dan pengembangan sistem informasi pasar untuk pengembangan produk pertanian. *Kelima*, membuat suatu *pilot project*, misalnya dengan tahap awalnya melibatkan BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan Koperasi, kemitraan usaha di daerah produsen komoditi (bahan baku) pertanian dan di daerah transmigrasi. Dalam *pilot project* ini lembaga semacam BPP atau BPTP dijadikan "komandan lapangan" atau *flag ship* (istilah Nataatmadja dkk., 1993) yang mengintegrasikan peran institusi-institusi antar departemen dan badan usaha lain, termasuk Swasta dan BUMN.

Kesimpulan dan Saran

- (1) Sebagai cabang usaha ekonomi yang dominan, kegiatan agribisnis relatif sangat mudah diintegrasikan dengan pelestarian atau peningkatan mutu sumber daya alam. Mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia, khususnya di pedesaan, memperoleh nafkah dari kegiatan agribisnis, tidaklah berlebihan jika masyarakat Indonesia adalah masyarakat agribisnis. Jika mutu pengelolaan atas sumber daya alam (lahan/laut, air, iklim dan *biodiversity*) untuk agribisnis dari waktu ke waktu dapat diperoleh produktivitas

energi dan biomasa (komoditi pertanian) dengan volume dan nilai ekonomi yang konstan (jika perlu meningkat), maka dapat dikatakan bahwa pengembangan masyarakat agribisnis kita telah menunjukkan "ciri hormat" terhadap lingkungan. Jika "rasa hormat" terhadap lingkungan tadi dapat disandingkan dengan upaya mewujudkan keadilan sosial, maka dapat dikatakan bahwa kita telah menerapkan wawasan pengembangan masyarakat agribisnis secara berkelanjutan;

- (2) Masuknya peradaban atau budaya ekonomi pasar alam masyarakat agribisnis Indonesia, yang saat ini masih didominasi oleh ciri budaya pertanian tradisional, telah menjadi kenyataan; dan dengan ini masyarakat agribisnis kita telah menjadi bagian atau institusi ekonomi pasar global. Dampak positif dari ekonomi pasar, masyarakat agribisnis kita akan semakin giat untuk meningkatkan produktivitas usahanya dalam rangka memperoleh keuntungan ekonomi berlebih; dan dengan begitu pertumbuhan ekonomi yang berbasis sumber daya pertanian dapat lebih meningkat. Dampak negatifnya, bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi tadi umumnya adalah kelanjutan dari peningkatan eksploitasi terhadap sumber daya alam dan manusia (masyarakat). Jika peningkatan eksploitasi tadi tidak terkendali, bahaya yang akan mudah terjadi adalah "pelecehan" terhadap lingkungan, dan munculnya kesenjangan antara "elit-pemodal" dan "massa-pekerja" yang semakin tajam. Ini berarti bahwa "bencana alam buatan manusia" dan ketidakadilan sosial akan berkepanjangan, dan pada gilirannya "kemacetan total" dalam pengembangan masyarakat agribisnis Indonesia menjadi tidak terhindarkan;

- (3) Budaya ekonomi pasar (komersial) bisa dipandang sebagai *engine of development*; dapat digunakan sebagai energi tambahan untuk mempercepat laju transformasi (evolusi) kultural masyarakat pertanian kita. Dalam transformasi ini kita tidak membangun pola ekonomi dualistik yang menempatkan ekonomi pasar (uang) sebagai mahkota pengembangan masyarakat agribisnis; melainkan kita mentransformasikan keseluruhan ciri budaya pertanian tradisional ke arah ciri budaya agribisnis modern. Untuk itu, dalam transformasi ini, rekayasa kelembagaan harus diarahkan agar mampu merangsang tumbuhnya partisipasi ekonomi dari golongan masyarakat (agribisnis) tingkat bawah di pedesaan sehingga menjadi pilar kekuatan ekonomi nasional yang tangguh;
- (4) Penetrasi ekonomi pasar hanyalah faktor kondisi yang memungkinkan kegiatan masyarakat agribisnis berkembang. Wirausaha adalah faktor esensial yang akan langsung mendorong perkembangan agribisnis menjadi faktor pertumbuhan ekonomi yang mantap dan berlanjut. Semakin besarnya kewirausahaan bisa dikembangkan, semakin besar pula peluang masyarakat agribisnis bisa berkembang. Untuk merangsang tumbuhnya jiwa wirausaha dalam masyarakat agribisnis, kita perlu membudayakan citra *clean government*, kebijaksanaan ekonomi yang transparan, pengembangan infrastruktur ekonomi di mana kegiatan agribisnis berbasis pertanian rakyat berkembang, tidak memasukkan kekuatan politik (terselubung maupun terang-terangan) dalam persaingan ekonomi yang ketat, dan menjauhkan budaya proteksi "permanen" yang berlebihan (feodal) dalam aktivitas ekonomi. De-

ngan gambaran ini, kreativitas usaha dalam rangka peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber daya untuk pengembangan masyarakat agribisnis secara berkelanjutan dapat diwujudkan;

- (5) Untuk lebih menjamin pencapaian tujuan keadilan sosial; pengembangan masyarakat agribisnis Indonesia harus didasarkan (paling tidak) atas dua faktor, *pertama*, semangat kewirausahaan kita harus dapat dipadukan dengan wawasan kebangsaan. Dengan mengambil pelajaran dari kasus Restorasi Meiji di Jepang dan pemerintahan kolonial (Hindia Belanda), penggabungan semangat wirausaha dan wawasan kebangsaan dapat menjadi kekuatan sinergis yang mempunyai daya dorong sangat kuat bagi terwujudnya pertumbuhan ekonomi dan pencapaian keadilan sosial pada level (kesejahteraan sosial) yang lebih tinggi. *Kedua*, rekayasa institusi kemitraan yang memungkinkan bahwa berkembangnya agribisnis adalah karena dukungan partisipasi pelaku-pelaku ekonomi dalam jumlah besar. Partisipasi tadi disarankan diwujudkan dalam bentuk penguasaan aset secara kolektif atas seluruh jaringan tubuh agribisnis (terutama) oleh masyarakat produsen pertanian di pedesaan. Pelaku agribisnis di pedesaan, dalam konteks ini, mempunyai saham (modal) dalam tubuh agribisnis, dan diarahkan sebagai penguasa keseluruhan tubuh agribisnis. Dengan rekayasa ini, secara sistematis posisi tukar petani, yang dewasa ini adalah produsen, menjadi lebih kuat; dan pada gilirannya interdependensi antara pelaku agribisnis menjadi lebih simetris. Pencapaian tujuan keadilan sosial, dengan demikian, secara sistematis menjadi lebih terjamin.

DAFTAR PUSTAKA

- Abeng, T. 1991. *Kreativitas dan Wirausaha*. Makalah Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional V (3-7 September 1991). Jakarta: LIPI.
- Arief, S. 1990. Dialektif Hubungan Ekonomi Bapak Angkat-Anak Angkat. *Harian Kompas* (13 Maret 1990). Jakarta, PT Gramedia.
- Bookchin, M. 1982. *The Ecology of Freedom: The Emergence and Dissolution of Hierarchy*. California, Palo Alto: Chesire Books.
- Davis, J.H. dan R.A. Goldberg. 1957. *A Concept of Agribusiness*. Graduate School of Business Administration. Harvard: Harvard University.
- Geertz, C. 1989. *Penjaja dan Raja*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hagen, E. 1962. *On the Theory of Social Change: How Economic Growth Begins*. Illinois: The Dorsey Press Inc.
- Kasryno, F. dan Pranadji. 1994. *Kemitraan Saat Ini dan di Masa Datang di Sektor Pertanian*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Nataatmadja, H. dkk. 1994. *Studi Evaluasi dan Pengembangan Agribisnis Tanaman Pangan di Daerah Transmigrasi*. Kerja sama antara Dirjen Tanaman Pangan dan PT Andal Agriharya Prima Konsultan, Jakarta.
- Polanyi, K. 1957. *The Great Transformation: The Political Economic Origins of Our Time*. London: Beacon Press.
- Rambo, A.T. 1982. *Human Ecology Research on Tropical Agroecosystems in South Asia*. Honolulu: East-West Environment and Policy Institute.
- Sorokin, P. 1964. *Contemporary Sociological Theories: The First Quarter of Twentieth Century*. New York: Harper and Row Publishers.
- Sudaryanto, T. dan E. Pasandaran. 1993. Agribisnis dalam Perspektif: Konsep, Cakupan dan Rangkuman Hasil Pembahasan. Dalam *Prosiding Perspektif Pengembangan Agribisnis di Indonesia*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Swasono, Sri-Edi. 1992. Apa Itu Koperasi. *Harian Pelita* (14 Januari 1992), Jakarta.

Ekspor Non Migas Indonesia ke Uni Eropa: Perkembangan, Prospek dan Kebijakannya*

Sjafrizal

EROPA merupakan pasar tradisional bagi komoditi ekspor Indonesia. Sejak zaman penjajahan Belanda, komoditi ekspor Indonesia yang umumnya merupakan hasil perkebunan, terutama rempah-rempah, sudah banyak dikenal di pasaran Eropa. Sampai saat ini, Eropa tetap merupakan salah satu pasar utama komoditi ekspor Indonesia, walaupun komposisi jenis komoditinya telah mengalami banyak perubahan. Komoditi primer yang semula mendominasi ekspor Indonesia, dewasa ini telah banyak digantikan oleh barang hasil manufaktur, baik sebagai bahan baku industri maupun sebagai barang konsumsi yang dapat digunakan langsung oleh konsumen.

Sejak awal tahun sembilan puluhan, perekonomian Eropa telah mengalami perubahan yang sangat drastis. Pelaksanaan Pasar Tunggal Eropa yang dimulai pada tanggal 1 Januari 1993 telah mengubah Eropa menjadi suatu kesatuan ekonomi yang kuat menandingi Jepang dan Amerika Serikat.

*Makalah disampaikan dalam seminar *Indonesia dan Uni Eropa* yang dilaksanakan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, di Jakarta, tanggal 30 Maret 1995.

Kekuatan ekonomi ini menjadi semakin kuat dengan disepakatinya pembentukan *Uni-Eropa* melalui *Perjanjian Maastricht* dengan memasukkan ke dalam persekutuan ini beberapa negara yang semula tergabung dalam kelompok EFTA (*European Free Trade Area*) dan Eropa Timur.

Makalah ini membahas perkembangan dan prospek ekspor non migas Indonesia ke Uni-Eropa dengan memperhatikan perkembangan di atas. Dalam memperkirakan prospek ekspor tersebut, permintaan pasar dan daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran internasional merupakan unsur utama. Selanjutnya, makalah ini juga membahas berbagai kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah dalam rangka peningkatan ekspor non migas Indonesia ke Uni-Eropa.

Perkembangan Ekspor Non Migas ke Masyarakat Eropa

Perkembangan ekspor Indonesia ke kawasan Masyarakat Eropa (ME) ini dalam sepuluh tahun yang lalu ternyata cukup tinggi. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1 bahwa

nilai ekspor Indonesia ke ME pada tahun 1985 baru bernilai US\$1.170 juta. Akan tetapi pada tahun 1993, nilai ekspor tersebut meningkat menjadi US\$5.298 juta, yang berarti rata-rata setiap tahunnya 20,8%.

Peningkatan ekspor yang demikian pesat terutama disebabkan semakin meluasnya daerah pemasaran komoditi ekspor Indonesia di negara-negara anggota ME. Sebagaimana telah disinggung di atas bahwa, semula Belanda merupakan daerah pemasaran utama di Eropa yang telah dimulai sejak zaman penjajahan. Pangsa pasar Belanda pada tahun 1985 mencapai 32,2% dari keseluruhan nilai ekspor Indonesia ke ME. Akan tetapi, pangsa pasar tersebut telah menurun

cukup tajam menjadi 20,5% pada tahun 1993. Sementara itu, secara berangsur nilai ekspor Indonesia ke negara anggota ME lainnya meningkat sangat pesat. Namun demikian, penurunan pangsa pasar tersebut tidaklah berarti bahwa nilai ekspor Indonesia ke Belanda menurun. Penurunan pangsa pasar ini terutama disebabkan oleh semakin meningkatnya pangsa pasar komoditi ekspor Indonesia ke negara-negara Eropa lainnya. Hal yang sama juga dialami oleh daerah pemasaran utama lainnya seperti Jerman dan Italia.

Ekspor Indonesia ke Inggris meningkat sangat pesat sehingga pada tahun 1993, negara ini telah menjadi salah satu daerah pe-

Tabel 1

INDONESIA: PERKEMBANGAN NILAI EKSPOR KE MASYARAKAT EROPA, 1985-1993
(dalam US\$ Juta)

Negara	1985		1993		Laju Per-tumbuhan
	Nilai	%	Nilai	%	%
Belanda	389	32,2	1.136	20,5	13,7
Belgia dan Luxemburg	45	3,8	366	6,9	30,0
Denmark	3	0,3	98	1,9	54,6
Inggris	191	16,3	1.005	19,0	23,1
Irlandia	2	0,2	40	0,8	45,4
Italia	152	13,0	615	11,6	19,1
Jerman*	268	22,9	1.178	22,2	20,3
Perancis	71	6,1	500	9,4	27,6
Portugis	2	0,2	29	0,5	39,7
Spanyol	44	3,8	333	6,3	28,8
Yunani	3	0,3	49	0,9	41,1
Jumlah	1.170	100,0	5.298	100,0	20,8

*Hanya Jerman Barat

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, beberapa terbitan, Jakarta.

masaran utama komoditi ekspor Indonesia di ME dengan pangsa pasar mencapai 19,0% dari keseluruhan nilai ekspor Indonesia ke ME. Peningkatan ekspor yang cukup besar juga terjadi untuk Perancis yang pada tahun 1993 telah mempunyai pangsa pasar sebesar 9,4%. Namun demikian, posisi Belanda kelihatannya masih tetap merupakan daerah pemasaran utama komoditi ekspor Indonesia di Eropa.

Negara-negara Eropa lainnya yang mempunyai potensi besar sebagai mitra dagang Indonesia di masa mendatang adalah Belgia dan Spanyol. Potensi tersebut terlihat dari perubahan pangsa pasar dan laju pertumbuhan ekspor Indonesia menuju negara tersebut di masa lalu. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1, pangsa pasar Belgia pada tahun 1985 baru 3,8%, tetapi meningkat cepat menjadi 6,9% pada tahun 1993.

Sedangkan laju pertumbuhan ekspor Indonesia ke negara tersebut mencapai rata-rata 30,0% setiap tahunnya. Hal yang sama juga terlihat pada perkembangan ekspor Indonesia ke Spanyol. Dengan demikian, cukup logis kiranya bila diperkirakan bahwa ketiga negara ini akan merupakan mitra dagang penting Indonesia di Eropa di samping yang telah ada sekarang, yaitu Belanda, Jerman, Inggris, Italia dan Perancis.

Munculnya daerah pemasaran baru tersebut di atas adalah merupakan suatu indikasi cukup berhasilnya penetrasi pasar yang dilakukan oleh para eksportir Indonesia ke Eropa. Hal ini didukung pula oleh semakin baiknya kualitas produk dan tingkat efisiensi produksi menyebabkan daya saing komoditi ekspor Indonesia menjadi lebih kuat. Sedangkan di pihak lain, peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan nasional negara-negara ME juga merupakan faktor

lain yang mendorong pengembangan ekspor Indonesia ke kawasan tersebut. Diperkirakan perluasan pasar ini akan berjalan terus di masa mendatang yang diperlihatkan dari sangat tingginya laju pertumbuhan ekspor pada beberapa negara mitra dagang baru walaupun nilai ekspornya masih relatif kecil.

Selanjutnya, bila diperhatikan lebih terperinci, ternyata terdapat 8 kelompok komoditi ekspor non migas andalan Indonesia ke negara-negara Masyarakat Eropa dengan nilai ekspor tahun 1992 bergerak dari sekitar US\$100 juta ke atas. Kelompok komoditi ekspor tersebut meliputi kopi, teh, coklat dan rempah, minyak nabati, kayu lapis, tekstil dan benang tenun, perabot kayu, pakaian jadi dan kaos kaki. Namun demikian, kelompok produk kayu lapis, tekstil, pakaian jadi dan kaos kaki ternyata merupakan empat komoditi ekspor utama Indonesia ke Eropa yang mempunyai nilai ekspor mencapai US\$2.642,6 juta (54,5%) pada tahun 1992. Di samping itu, perkembangan ekspor dari keempat komoditi ini juga sangat mengagumkan yang tercermin dari persentase laju pertumbuhan rata-rata setiap tahunnya yang sangat tinggi. Dari keempat komoditi ekspor andalan tersebut, sebegitu jauh kelihatannya pakaian jadi merupakan *komoditi primadona* ekspor Indonesia ke negara-negara ME (lihat Tabel 2).

Perkembangan ekspor pakaian jadi dan tekstil yang demikian pesat terutama ditunjang oleh adanya upah buruh yang relatif murah dengan tingkat produktivitas yang memadai. Sementara itu, teknologi produksi yang diperlukan juga tidaklah terlalu tinggi sehingga penggunaan tenaga kerja lokal dapat dilakukan dengan hanya memberikan sedikit pelatihan. Mengingat kedua jenis produksi tersebut umumnya menggunakan teknologi *padat karya*, maka adanya upah bu-

ruh yang relatif murah tersebut akan dapat menekan biaya produksi rata-rata. Karena itu tidaklah mengherankan bilamana pulau Jawa, yang mempunyai penduduk terpadat, ternyata sampai saat ini merupakan konsentrasi utama industri tekstil dan pakaian jadi di Indonesia. Akan tetapi untuk kelompok industri tekstil yang menggunakan bahan baku dari rayon, adanya Industri Petro Kimia penghasil bahan baku yang cukup banyak di Indonesia, turut pula mendukung pengembangan industri tekstil tersebut.

Kedua unsur tersebut di atas merupakan faktor utama yang telah dapat memperkuat daya saing komoditi ekspor Indonesia tersebut di pasaran internasional, termasuk negara-negara ME. Namun demikian, pemasaran produk ini ke negara maju, termasuk Eropa dewasa dilakukan berdasarkan quota terten-

tu yang ditetapkan melalui perjanjian bilateral. Akan tetapi, dengan telah dapat diselesaikannya Putaran Perjanjian Uruguay (*Uruguay Round*), maka ekspor tekstil dan pakaian jadi ke negara-negara Eropa di masa mendatang harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) yang menggantikan fungsi dari GATT.

Perkembangan ekspor kayu lapis cukup pesat karena tersedianya bahan baku kayu bulat yang cukup banyak di dalam negeri. Hal ini jelas karena Indonesia merupakan salah satu produsen kayu bulat utama dunia. Ketersediaan bahan baku ini didukung pula oleh kebijakan pemerintah yang sejak tahun 1975 mulai melarang ekspor kayu bulat ke luar negeri. Semenjak itu, industri kayu lapis

Tabel 2

INDONESIA: PERKEMBANGAN EKSPOR BEBERAPA KOMODITI UTAMA
KE MASYARAKAT EROPA 1985-1992

SITC	Jenis Komoditi	Nilai Ekspor (US\$ Juta)		Laju Per- tumbuhan (%)
		1985	1992	
07	Kopi, Teh dan Coklat	191,3	154,6	-3,0
42	Minyak Nabati	223,7	403,1	8,8
63	Kayu Lapis dan Veneers	86,1	608,5	32,2
65	Tekstil dan Benang Tenun	40,9	587,9	46,3
76	Alat Telekomunikasi	0,3	139,1	140,4
82	Perabot	1,8	137,9	85,9
84	Pakaian Jadi	35,3	1.033,9	62,0
85	Kaos Kaki	4,2	412,3	92,6
-	Komoditi Lainnya	552,0	1.300,6	13,0
Jumlah		1.169,6	4.844,8	22,5

Sumber: Dihitung dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Perdagangan Internasional: Ekspor*, Jakarta, berbagai terbitan.

mulai berkembang dengan pesat di Indonesia yang orientasi pasarnya sebagian besar adalah ke luar negeri. Komoditi kayu lapis merupakan produk setengah jadi yang permintaannya cukup besar di Eropa yaitu sebagai bahan baku industri.

Peningkatan produksi kayu lapis tersebut, di lain pihak, telah mendorong pula pengembangan industri perabot dengan cukup pesat. Di samping itu, sejalan dengan peningkatan produksi, kualitas produk juga terus diperbaiki sehingga industri perabot Indonesia dewasa ini telah mulai pula memasuki pasaran beberapa negara ME. Akibatnya, nilai ekspor perabot Indonesia ke ME meningkat dari US\$1,9 juta pada tahun 1985 menjadi US\$145,9 juta pada tahun 1992 dengan laju pertumbuhan rata-rata setiap tahunnya mencapai 86,6%.

Pasar Tunggal Eropa dan Ekspor Indonesia

Konsep Pasar Tunggal Eropa (*European Single Market*) secara resmi telah mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 1993 yang lalu. Dengan dilaksanakannya konsep tersebut, hubungan internasional antara sesama negara anggota Masyarakat Eropa (ME) maupun dengan negara mitra dagang di luar ME diperkirakan mengalami perubahan cukup penting. Bagian ini membahas berbagai implikasi dari pelaksanaan Pasar Tunggal Eropa (PTE) terhadap perkembangan ekspor Indonesia ke negara-negara anggota ME.¹

¹Pembahasan tentang dampak PTE terhadap hubungan ekonomi internasional dengan negara-negara ASEAN telah dibahas dalam Nohbert Wagner (ed.), *ASEAN and the EC* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991).

PTE pada dasarnya merupakan deregulasi besar-besaran di antara negara-negara anggota ME baik dalam bidang dunia usaha maupun sektor birokrasi. Sasaran utama adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masing-masing negara melalui pengembangan hubungan ekonomi, baik perdagangan, investasi maupun lalu lintas orang, yang lebih lancar. Peningkatan kelancaran hubungan ekonomi tersebut didorong dengan jalan menghilangkan hambatan-hambatan non tarif antara sesama negara anggota. Hambatan non tarif tersebut meliputi: rintangan fisik, teknis dan fiskal. Dengan kata lain, PTE berusaha untuk menciptakan Eropa yang bersatu tanpa batas ekonomi dan administratif (*Europe Without Frontier*).

Untuk memperlancar proses perdagangan dan investasi antar negara anggota ME, dilakukan pula penggunaan mata yang sama yaitu *European Currency Unit* (ECU) yang nilainya ditetapkan berdasarkan nilai tukar dari beberapa mata uang negara Eropa yang cukup kuat, seperti Deutschmark (DM), Poundsterling dan Gulden Belanda. Di samping itu, PTE juga melakukan penetapan standar produk yang dapat diperjual-belikan di Eropa. Penetapan standar produk tersebut sangat penting artinya karena dewasa ini banyak negara mempunyai standar produk yang berbeda. Pengalaman menunjukkan bahwa keadaan tersebut telah menghambat proses perdagangan karena banyak produk hanya dapat digunakan pada negara tertentu saja.

Namun demikian, PTE tidak melakukan pengurangan terhadap rintangan non tarif bagi hubungan ekonomi dengan negara-negara non anggota ME. Dengan kata lain, PTE hanya melakukan perubahan terhadap hubungan ekonomi sesama negara anggota

ME saja. Kebijakan ini cukup beralasan, mengingat perdagangan luar negeri ME sebagian besar dilakukan sesama negara anggota. Karena itu, melalui pelaksanaan PTE diperkirakan akan timbulkan berbagai kesulitan bagi mitra dagang yang berasal dari negara non anggota ME. Dampak ini perlu dibahas secara rinci, karena hal tersebut akan mempengaruhi pula masa depan ekspor Indonesia ke ME.

Kendala pertama yang dapat ditimbulkan dengan telah dilaksanakannya PTE adalah dalam bentuk peningkatan saingan terhadap komoditi ekspor Indonesia dari negara-negara anggota ME yang memproduksi barang yang sama. Sebagaimana diketahui bahwa tidak semua negara ME sebenarnya mempunyai tingkat pembangunan yang tinggi. Negara-negara di bagian selatan Eropa, seperti Yunani dan Spanyol, ternyata mempunyai kondisi ekonomi yang relatif lebih terbelakang dibandingkan dengan negara-negara di bagian utara seperti: Jerman, Inggris dan Perancis. Di samping itu, produk-produk yang dihasilkan oleh negara-negara Yunani dan Spanyol tersebut sebagian adalah sama dengan apa yang dihasilkan oleh Indonesia. Dengan demikian, bila rintangan non tarif sesama negara ME dihilangkan, maka produk-produk dari Yunani dan Spanyol tersebut akan merupakan saingan yang cukup berat bagi komoditi ekspor Indonesia.

Kendala kedua menyangkut penerapan standarisasi produk-produk yang diperjualbelikan dalam wilayah ME. Hal ini merupakan salah satu ketentuan yang ditetapkan dalam konsep PTE yang berlaku untuk seluruh negara anggota ME. Ketentuan ini diperkirakan akan merupakan kendala yang cukup serius karena tidak semua komoditi ekspor Indonesia memenuhi standar yang berlaku di kalangan negara ME. Keadaan terse-

but selanjutnya akan dapat pula merupakan hambatan terhadap pengembangan ekspor Indonesia ke Eropa di masa mendatang.

Namun demikian, pelaksanaan PTE diperkirakan akan dapat pula memberikan peluang bagi pengembangan ekspor Indonesia ke negara-negara ME. Peluang tersebut muncul karena dengan adanya PTE potensi pasar juga meningkat. Hal ini karena dengan dihilangkannya hambatan teknis dan administratif antar negara ME, maka sekali komoditi ekspor Indonesia memasuki salah satu negara, otomatis akan dapat beredar di seluruh negara anggota. Dengan demikian, dengan adanya PTE, pasar komoditi ekspor Indonesia di ME akan semakin luas, bukan saja Belanda, Jerman dan Inggris saja sebagaimana yang terjadi dewasa ini, tetapi meliputi seluruh negara anggota ME. Perluasan pasar tersebut diperkirakan akan cukup besar, karena negara-negara anggota ME yang mempunyai jumlah penduduk sekitar 150 juta orang pada umumnya mempunyai pendapatan per kapita cukup tinggi. Dengan demikian, daya beli yang dimiliki negara-negara ME pada umumnya juga relatif tinggi. Tentunya hal yang sangat menentukan nantinya adalah kemampuan komoditi ekspor Indonesia dalam memasuki pasar negara-negara ME dan memanfaatkan kenaikan permintaan tersebut secara optimal.

Daya Saing Komoditi Ekspor Indonesia

Walaupun peluang pengembangan ekspor ke negara anggota ME telah dibahas di atas, namun demikian, seberapa besar dari peluang tersebut dapat dimanfaatkan akan sangat tergantung dari daya saing komoditi ekspor Indonesia sendiri. Bila daya saing ter-

sebut ternyata lemah, maka walaupun potensi pasar yang tersedia cukup besar, pengaruhnya terhadap peningkatan nilai ekspor tidak akan banyak. Karena itu, pembahasan tentang daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran ME secara umum adalah sangat penting artinya untuk dapat memperkirakan prospek pengembangan ekspor ke kawasan tersebut di masa mendatang secara lebih realistis.

Pembahasan tentang daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran internasional seharusnya dilakukan secara rinci dengan melakukan perbandingan kualitas dan harga untuk setiap komoditi yang diperdagangkan ke luar negeri. Hal ini tentunya sulit dilakukan karena komoditi tersebut sangat bervariasi baik jenis, kualitas dan spesifikasi teknis yang dimilikinya. Akibatnya, kalkulasi yang baik dan tepat menjadi cukup rumit untuk dapat dilakukan. Karena itu, untuk keperluan analisis, daya saing komoditi ekspor Indonesia dalam studi ini hanya dilakukan secara umum dengan menggunakan ukuran relatif melalui apa yang lazim dinamakan sebagai Indeks Spesialisasi Perdagangan (*Trade Specialization Ratio* - TSR).²

Mengingat jenis komoditi ekspor Indonesia yang cukup beragam, maka untuk kemudahan analisis, pembahasan hanya ditunjukkan pada beberapa komoditi andalan saja. Di samping itu, untuk dapat memberikan gambaran yang lebih baik tentang pengaruhnya terhadap nilai ekspor Indonesia secara keseluruhan, pembahasan perlu pula dihubungkan dengan kontribusi ekspor ter-

sebut dalam nilai ekspor secara keseluruhan.

Mempertimbangkan hal tersebut dan dengan menggunakan data nilai ekspor dan impor untuk *Standard International Trade Commodities* (SITC) dua digit, dapat dilakukan perhitungan Indeks Spesialisasi Perdagangan untuk beberapa komoditi ekspor utama Indonesia ke Eropa pada tahun 1985 dan 1992 seperti terlihat pada Tabel 3. Dari tabel ini terlihat bahwa daya saing komoditi ekspor andalan Indonesia ke negara-negara ME secara umumnya masih relatif tinggi. Keadaan ini terlihat dari masih banyaknya komoditi ekspor andalan tersebut yang mempunyai nilai TSR yang negatif, seperti: sayur-sayuran, kopi dan batubara. Hal ini terutama disebabkan oleh saingan yang sangat kuat dari negara-negara anggota ME lainnya yang juga banyak menghasilkan komoditi tersebut. Di samping itu, biaya transportasi yang harus ditanggung oleh Indonesia untuk membawa komoditi tersebut ke Eropa juga jauh lebih tinggi dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan oleh negara-negara anggota ME sendiri.

Akan tetapi, untuk komoditi-komoditi lainnya seperti tekstil, pakaian jadi dan kayu lapis, perabot, dan kaos kaki ternyata daya saing Indonesia di negara-negara Eropa adalah relatif kuat yang ditunjukkan oleh angka TRS yang positif untuk ketiga komoditi tersebut. Sebagaimana disinggung terdahulu, keadaan ini terutama disebabkan oleh adanya dukungan bahan baku yang cukup serta ongkos buruh yang relatif lebih murah. Khusus untuk tekstil, adanya industri petrokimia di Indonesia yang berkembang cukup pesat menyebabkan tersedianya bahan baku untuk industri tekstil dalam jumlah yang cukup besar. Demikian pula halnya dengan industri kayu lapis yang penyediaan bahan bakunya dari dalam negeri cukup banyak sejak dila-

²Indeks Spesialisasi Perdagangan (TSR) ini mula-mula digunakan oleh Kaneko dan Yanagi (1988) dalam analisisnya terhadap daya saing (*competitiveness*) komoditi ekspor dalam hubungan dengan penerapan konsep *Product Life-Cycle*. Penjelasan teknis tentang indeks TSR tersebut dapat dilihat pada Lampiran 2.

Tabel 3

ANGKA SPESIALISASI PERDAGANGAN INDONESIA KE MASYARAKAT EROPA DAN KONTRIBUSI BEBERAPA KOMODITI EKSPOR UTAMA, 1985 DAN 1992

SITC	Jenis Komoditi Ekspor Andalan	Indeks Spesialisasi Perdagangan (TSR)		Kontribusi Terhadap Ni- lai Ekspor (%)
		1985	1992	
07	Kopi, Teh, Coklat dan Rempah	0,996	0,788	3,2
23	Karet Alam dan Sejenisnya	0,944	0,788	2,7
42	Minyak Nabati	0,980	0,994	8,3
63	Kayu Lapis dan Veneers	0,994	0,997	13,6
65	Tekstil dan Benang Tenun	0,573	0,838	12,1
76	Alat Telekomunikasi	-0,995	-0,368	2,9
82	Perabot Kayu	-0,367	0,964	2,8
84	Pakaian Jadi	0,989	0,994	21,3
85	Alas Kaki	0,827	0,991	8,5

Sumber: Dihitung dengan menggunakan data nilai ekspor dan impor dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Perdagangan Luar Negeri Indonesia*, beberapa penerbitan.

kukannya larangan ekspor untuk kayu bu-
lat.

Prospek Ekspor Indonesia ke Uni-
Eropa

Dengan memperhatikan perkembangan ekspor Indonesia ke negara-negara ME di masa lalu, tantangan dan peluang dengan adanya *Pasar Tunggal Eropa* serta kondisi daya saing komoditi, maka pada bab ini di-
lakukan proyeksi ekspor Indonesia untuk periode sampai dengan tahun 2000 menda-
tang. Proyeksi ini sangat penting artinya un-
tuk dapat melihat gambaran yang lebih kon-
kret tentang masa depan ekspor Indonesia ke Uni Eropa. Di samping itu, proyeksi ini dapat pula digunakan sebagai dasar pertim-
bangan dalam merumuskan berbagai kebi-

jakan yang perlu dilakukan untuk mengem-
bangkan kegiatan ekspor tersebut di masa
mendatang.

Metode proyeksi yang digunakan adalah dalam bentuk Persamaan Permintaan Eks-
por yang ditaksir melalui sistem regresi ber-
ganda dengan menggunakan dua variabel bebas, yaitu: (1) Produksi Nasional Bruto (PNB) per kapita yang memperlihatkan pe-
ningkatan daya beli negara mitra dagang; (2) proporsi ekspor Indonesia dari keseluruhan impor negara mitra dagang yang memperli-
hatkan tingkat persaingan yang terjadi di pa-
saran internasional. Uraian rinci tentang me-
tode proyeksi ini dapat dilihat pada Lampir-
an 1.

Dengan menggunakan metode tersebut maka proyeksi nilai ekspor Indonesia ke ne-
gara-negara Masyarakat Eropa adalah se-

perti terlihat pada Tabel 4. Hasil perkiraan memperlihatkan bahwa sampai dengan tahun 2000 mendatang, ekspor Indonesia ke negara-negara anggota ME akan terus meningkat pesat dengan laju pertumbuhan rata-rata mencapai 10,3% setiap tahunnya. Namun demikian, bila dibandingkan dengan periode 1985-1992, perkiraan laju pertumbuhan tersebut adalah lebih rendah. Hal ini didasarkan pada perkiraan bahwa tingkat persaingan dalam memasarkan produk ke negara-negara ME akan semakin meningkat di masa mendatang.

Peningkatan persaingan tersebut dapat muncul dari sesama negara berkembang yang mengekspor produk yang sama ke ME maupun saingan yang datang dari negara

anggota ME sendiri. Dengan adanya produk-produk yang sama dihasilkan oleh negara ME sendiri tentunya akan semakin meningkat dengan telah semakin lancarnya pelaksanaan *Pasar Tunggal Eropa*. Sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa negara anggota ME di bagian selatan seperti Spanyol, Portugis dan Yunani tingkat kemajuan ekonominya belum setinggi negara-negara di Eropa bagian utara. Negara-negara ini masih menghasilkan produk-produk yang lazim diproduksi oleh negara berkembang seperti tekstil, pakaian jadi, sepatu dan lain-lainnya. Produk-produk ini akan menjadi saingan yang cukup berat bagi Indonesia karena perdagangan sesama negara anggota ME tidak dikenakan bea masuk sebagaimana halnya dengan barang yang datang dari luar kawasan tersebut.

Tabel 4

PROYEKSI EKSPOR NON MIGAS INDONESIA KE
NEGARA-NEGARA MASYARAKAT EROPA, 1994-2000
(dalam US\$ Juta)

No. Negara	1994	1996	1998	2000	Laju Per- tumbuhan (%)
1. Belanda	1.183	1.367	1.579	1.825	7,5
2. Belgia*	444	544	667	817	10,7
3. Denmark	97	100	102	105	1,3
4. Inggris	862	895	929	965	1,9
5. Irlandia	48	51	55	59	3,5
6. Italia	647	798	985	1.216	11,1
7. Jerman	1.118	1.460	1.908	2.493	14,3
8. Perancis	555	697	876	1.101	12,1
9. Portugis	20	30	46	71	23,7
10. Spanyol	296	400	540	729	16,2
11. Yunani	33	41	52	66	11,4
Masyarakat Eropa	5.237	6.384	7.739	9.447	10,3

*Termasuk Luxembourg

Berlainan dengan pola kegiatan ekspor terdahulu, proyeksi ekspor pada Tabel 4 memperlihatkan bahwa, di samping Belanda dan Jerman terdapat dua negara lain yang menjadi pasaran utama komoditi ekspor Indonesia di Eropa yaitu: Italia dan Perancis. Nilai ekspor Indonesia ke negara-negara ini telah melebihi US\$1 milyar dengan laju pertumbuhan rata-rata di atas 10% setiap tahunnya. Sedangkan negara-negara lainnya, walaupun ada yang mempunyai laju pertumbuhan yang cukup tinggi, namun demikian nilainya masih sangat kecil sehingga pengaruhnya terhadap jumlah ekspor Indonesia keseluruhan hampir tidak ada.

Uni-Eropa adalah merupakan proses penyatuan yang sedang berjalan. Berbagai bentuk perubahan masih dapat terjadi, terutama dalam hal keanggotaan karena masih banyak negara-negara Eropa yang ingin bergabung. Pada tanggal 1 Januari 1995 yang lalu tiga negara anggota *European Free Trade Areas* (EFTA), yaitu Austria, Swedia, dan Finlandia resmi diterima sebagai anggota baru Uni-Eropa. Sedangkan Norwegia yang semula juga merencanakan akan bergabung dengan Uni-Eropa ternyata tidak mendapatkan dukungan cukup dari masyarakatnya.

Di masa mendatang, negara-negara Eropa Timur yang telah meninggalkan sistem ekonomi Sosialis diperkirakan juga akan ada yang bergabung dengan Uni-Eropa. Walaupun akhir-akhir ini terlihat ketidaksetujuan Rusia terhadap keinginan ini, namun demikian usaha-usaha negara Eropa Timur tersebut untuk bergabung dengan Uni Eropa terus berkembang, baik di kalangan politisi maupun masyarakat secara umum.

Perubahan keanggotaan Uni-Eropa tersebut tentunya akan mempengaruhi pula proyeksi ekspor Indonesia ke kawasan tersebut. Namun demikian, karena perubahan

yang terjadi masih sangat baru, maka aspek dinamis ini belum tercakup dalam proyeksi ekspor Indonesia ke Eropa sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4 di atas.

Kebijakan Ekspor Indonesia Menghadapi Uni-Eropa

Analisis terdahulu memperlihatkan pula bahwa ekspor Indonesia ke negara-negara Masyarakat Eropa (ME) diperkirakan terus meningkat dengan tingkat yang cukup tinggi. Akibatnya, posisi kawasan Eropa sebagai salah satu daerah pemasaran utama komoditi ekspor Indonesia diperkirakan akan semakin penting dalam periode PJP-II. Sementara itu, terlihat pula adanya tendensi yang semakin kuat pada dua tahun terakhir ini untuk berkembangnya kelompok ME menjadi Uni Eropa yang meliputi juga negara-negara Skandinavia dan Eropa Timur. Perkembangan ini tentunya akan menyebabkan semakin besarnya potensi pemasaran yang dapat dimanfaatkan bagi peningkatan ekspor Indonesia ke kawasan ini. Tentunya seberapa jauh potensi pasar tersebut dapat dimanfaatkan akan sangat tergantung dari potensi dan daya saing komoditi ekspor Indonesia dan kebijakan pengembangan ekspor yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam rangka ini, kebijakan ekspor Indonesia yang tepat untuk menghadapi perkembangan Uni-Eropa perlu dibahas dan dirumuskan sejak dini. Pada satu pihak, kebijakan ini sangat penting artinya untuk dapat meningkatkan daya saing komoditi ekspor Indonesia secara keseluruhan. Sedangkan di pihak lain, hal ini juga sangat penting artinya untuk dapat menyiapkan perekonomian nasional dalam menghadapi perubahan-perubahan yang dapat muncul sebagai akibat dari pembentukan Uni-Eropa.

Melanjutkan Deregulasi Sektor Riil

Kebijakan deregulasi telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak pertengahan tahun delapan puluhan dalam rangka meningkatkan daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran internasional. Kebijakan deregulasi tersebut terutama dilakukan dalam sektor moneter, perdagangan dan angkutan serta kegiatan investasi, baik penanaman modal dalam negeri maupun luar negeri. Kebijakan deregulasi tersebut akan mempengaruhi sektor riil (produksi) secara tidak langsung, yaitu melalui aspek perizinan, pendanaan, pemasaran dan angkutan. Sedangkan kebijakan deregulasi yang langsung berhubungan dengan sektor produksi, sebegitu jauh kelihatannya masih belum banyak dilakukan.

Karena itu, dalam rangka meningkatkan daya saing komoditi ekspor Indonesia di pasaran internasional, khususnya di negara-negara anggota ME, maka kebijakan deregulasi perlu terus dilanjutkan dengan penekanan pada sektor riil (produksi). Sasaran utama dalam hal ini adalah mendorong peningkatan efisiensi produksi melalui pengembangan teknologi dan manajemen produksi. Di samping itu, melalui pengembangan teknologi, akan dapat pula ditingkatkan kualitas produk lama atau diciptakan produk-produk baru. Hal ini sangat penting artinya guna meningkatkan daya saing di pasaran atau untuk menciptakan pasar baru sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.

Kebijakan deregulasi sektor riil perlu dilakukan tidak hanya menyangkut dengan barang jadi atau barang konsumsi, tetapi juga meliputi produk-produk bahan baku. Hal ini perlu dilakukan mengingat tingkat perlindungan efektif (*Effective Rate of Protection*) masih sangat tinggi dibandingkan

dengan besarnya bea masuk nominal. Keadaan ini terjadi karena baik *input* maupun *output* dikenakan perlindungan melalui bea masuk sehingga dampaknya menjadi berkumulatif, yang pada akhirnya membawa pengaruh yang cukup besar terhadap harga jual produk.

Tidak dapat disangkal bahwa deregulasi sektor riil tersebut perlu dilakukan secara bertahap karena kenyataan menunjukkan bahwa daya saing industri Indonesia masih sangat bervariasi. Dalam hal ini, deregulasi dalam waktu dekat perlu diarahkan pada sektor-sektor yang produknya sudah mampu bersaing di pasaran internasional, seperti tekstil, pakaian jadi, barang-barang dari kayu dan barang-barang dari karet. Sedangkan sektor-sektor yang produknya masih belum mampu bersaing, untuk sementara perlindungan akan masih diperlukan walaupun dengan tingkat yang sudah lebih rendah dibandingkan sebelumnya.

Mengingat Indonesia adalah merupakan anggota dan terlibat aktif dalam kerja sama dengan berbagai badan internasional, maka dalam melakukan deregulasi sektor riil tersebut, khususnya dalam bentuk pengurangan bea masuk, kebijakan harus disesuaikan dengan kesepakatan-kesepakatan internasional yang telah disetujui oleh Indonesia. Hal ini sangat penting artinya dalam menjaga posisi Indonesia dalam hubungan politik dan ekonomi di dunia internasional.

Pertama, kesepakatan pelaksanaan *ASEAN Free Trade Area* yang telah disetujui dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN IV di Singapura tanggal 27-28 Januari 1992 yang telah mulai diterapkan secara formal sejak tanggal 1 Januari 1993 yang lalu. Dalam hal ini, perwujudan perdagangan bebas dilakukan melalui penurunan

bea masuk secara bersama dan bertahap dengan skema yang disebut sebagai *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Melalui kebijakan ini, perdagangan bebas secara menyeluruh di kalangan negara-negara ASEAN baru akan dapat diwujudkan dalam jangka waktu lima belas tahun, yaitu sampai dengan tahun 2008 mendatang. Akan tetapi, pada Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-26 tanggal 22-23 September 1994 yang lalu telah disepakati pula untuk mempercepat jangka waktu pelaksanaan AFTA tersebut menjadi hanya 10 tahun, yaitu sampai dengan tahun 2003 yang akan datang.

Untuk tahap pertama pelaksanaan AFTA telah ditetapkan sebanyak 15 komoditi yang termasuk ke dalam skema CEPT tersebut. Di samping itu, masing-masing negara ASEAN dapat pula mengajukan Daftar Pengecualian (*Exclusion List*) bagi komoditi-komoditi yang dianggap masih sensitif dan belum mampu bersaing dalam kondisi perdagangan bebas. Selanjutnya, dilakukan pula pembagian komoditi atas dua kelompok jadwal penurunan bea masuk, biasa (*normal track*). Barang-barang yang peningkatan daya saingnya memakan waktu cukup lama dapat dikelompokkan kepada Jalur Biasa. Hanya komoditi-komoditi yang kondisi persaingan lebih baik dikelompokkan Jalur Cepat. Rencana penurunan bea masuk yang demikian dihasilkan melalui suatu negosiasi yang cukup alot dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Kedua, kesepakatan perdagangan dalam kerangka *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) yang telah dapat dicapai pada bulan April 1994, dengan berhasilnya dilaksanakan proses negosiasi yang cukup panjang dalam *Putaran Uruguay*. Sama halnya dengan AFTA, sasaran utama kesepakatan ini adalah untuk mewujudkan perda-

gangan bebas (*free trade*) menyeluruh untuk seluruh dunia secara bertahap melalui pengurangan hambatan bea masuk dan hambatan perdagangan lainnya. Kesepakatan GATT tersebut dilaksanakan mulai tanggal 1 Januari 1995. Sedangkan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya, pada tanggal tersebut telah dibentuk pula suatu lembaga internasional bernama Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) berkedudukan di Geneva.

Ketiga, kesepakatan Bogor tentang pelaksanaan perdagangan bebas di kalangan negara-negara anggota *Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik* (APEC). Dalam hal ini telah disepakati untuk menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan secara bertahap sehingga akan terwujud kondisi perdagangan bebas di kalangan *Negara Industri Maju* (NIM) sampai dengan tahun 2010, sedangkan untuk *Negara Sedang Berkembang* (NSB) pada tahun 2020. Namun demikian, rencana dan jadwal penurunan bea masuk yang konkret menurut jenis komoditi sebegitu jauh masih menunggu rapat teknis pada tingkat menteri.

Pengembangan Teknologi Produksi

Pengembangan teknologi produksi jelas merupakan unsur yang sangat penting dalam meningkatkan daya saing suatu produk. Pada satu pihak, melalui pengembangan teknologi akan dapat dilakukan peningkatan efisiensi produksi sehingga biaya produksi rata-rata akan dapat ditekan. Dengan demikian, daya saing produk yang bersangkutan akan dapat pula ditingkatkan. Sedangkan di pihak lain, pengembangan teknologi akan dapat pula mengusahakan terwujudnya penemuan produk-produk baru sesuai dengan

kebutuhan masyarakat dan mempunyai daya saing yang tinggi. Dalam hal ini, pengembangan teknologi dilakukan melalui penciptaan inovasi baru dengan menggunakan perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) yang ada serta memperhatikan perkembangan permintaan pasar. Dengan demikian peranan penelitian dan pengembangan (*Research and Development*) dalam hal ini akan memegang peranan sangat penting. Dalam rangka ini perlu dikembangkan beberapa *Pusat Aplikasi Teknologi dan Pengembangan Bisnis* di setiap propinsi yang akan mempertemukan para pengusaha dan ilmuwan (teknisi) dalam mewujudkan produk-produk baru sesuai dengan permintaan pasar.

Dalam pemilihan jenis teknologi yang akan digunakan, prinsip *efisiensi* perlu selalu dijadikan sebagai dasar. Ini berarti bahwa jenis teknologi yang akan digunakan haruslah dapat memberikan manfaat yang lebih besar dari biaya yang harus dikeluarkan untuk menggunakan teknologi tersebut. Dengan kata lain, pemilihan teknologi yang akan digunakan tidak hanya didasarkan atas besarnya Nilai Tambah (*value-added*) yang dapat diberikan oleh suatu produk, tetapi juga mempertimbangkan Tambahan Biaya (*additional-cost*) yang harus dikeluarkan dalam penerapan teknologi tersebut.

Untuk dapat mendorong proses pengembangan teknologi tersebut, maka penyediaan dana untuk keperluan Penelitian dan Pengembangan (*Research and Development*) perlu ditingkatkan dalam jumlah yang memadai. Dewasa ini alokasi dana untuk kegiatan ini di Indonesia masih sangat kecil, yaitu di bawah 1% dari nilai pendapatan nasional. Sedangkan negara-negara ASEAN lainnya seperti Filipina, Malaysia dan Thailand yang kondisi ekonominya hampir sama

dengan Indonesia telah mempunyai porsi alokasi dana yang lebih besar dari persentase tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut, perlu pula diusahakan agar balas jasa bagi seorang peneliti dapat lebih diperbesar sehingga gairah para peneliti dan ilmuwan dalam melakukan penelitian akan dapat pula ditingkatkan. Selanjutnya, perlu pula diusahakan agar *Undang-undang Hak Cipta* yang baru saja dikeluarkan oleh pemerintah dapat pula dilaksanakan secara baik dan konsekuen.

Penetrasi Pasar Uni-Eropa

Komoditi ekspor andalan Indonesia, seperti tekstil, pakaian jadi, kayu lapis dan komoditi lainnya sejak beberapa tahun yang lalu telah mulai memasuki pasaran negara-negara Uni-Eropa. Di samping itu, nilai ekspor yang telah dapat dilakukan juga cukup besar dan meningkat cukup cepat. Namun demikian secara umum keberadaan komoditi ekspor Indonesia tersebut di pasaran negara-negara Eropa masih relatif baru. Karena itu, kebijakan untuk melakukan penetrasi pasar perlu dilakukan secara lebih intensif agar pangsa pasar yang dapat dikuasai menjadi lebih besar. Kebijakan tersebut dapat dilakukan oleh pengusaha sendiri sesuai dengan kondisi dan kemampuannya. Pemerintah dalam hal ini hanyalah bersifat membantu dan mendorong melalui penciptaan kondisi yang dapat merangsang pengembangan kegiatan tersebut.

Dalam rangka ini, kegiatan promosi komoditi ekspor Indonesia di negara-negara anggota Uni-Eropa, baik melalui media cetak maupun elektronik perlu terus ditingkatkan. Sejalan dengan kegiatan tersebut, keikutsertaan Indonesia dalam pameran da-

gang yang dilakukan pada negara-negara Uni-Eropa juga perlu diteruskan dan ditingkatkan guna lebih memperkenalkan produk-produk buatan Indonesia kepada calon konsumen. Sementara itu, kunjungan dan kontak dagang dengan para pengusaha di Eropa perlu pula diperbanyak.

Dalam menghadapi masyarakat dengan ekonomi maju seperti Eropa, usaha-usaha untuk melakukan penetrasi pasar bukanlah hal yang mudah. Tingkat persaingan telah sangat tajam, sehingga eksportir Indonesia yang umumnya kecil dan lemah akan mengalami kesulitan yang cukup besar dalam memasuki pasaran Eropa. Karena itu, para pengusaha Indonesia perlu pula menjalin kerja sama dengan perusahaan atau distributor yang telah lama ada dan mempunyai posisi yang kuat di Eropa guna membantu pemasaran produk-produk buatan Indonesia. Dalam hal ini, perusahaan dagang dan agen distributor dari negeri Belanda yang telah lama terkenal di Eropa dapat dimanfaatkan oleh pengusaha Indonesia untuk meningkatkan kegiatan pemasaran produknya. Malah bila diperlukan, perusahaan Indonesia dapat pula melakukan usaha patungan dengan perusahaan sejenis di negeri Belanda sehingga pemasaran produk ke Eropa menjadi lebih mudah.

Pengembangan Fasilitas Angkutan Laut

Angkutan laut merupakan fasilitas yang paling banyak digunakan untuk mengangkut komoditi ekspor Indonesia ke luar negeri, termasuk ke negara-negara Uni-Eropa. Hal ini disebabkan jenis fasilitas angkutan ini merupakan alat yang paling efektif dan murah karena negara mitra dagang Indonesia umumnya dipisahkan dengan lautan dan mempunyai jarak yang cukup jauh. Di

samping itu, dengan menggunakan fasilitas angkutan ini, jumlah barang yang dapat dibawa adalah relatif lebih banyak sehingga biaya angkutan per unitnya menjadi lebih murah. Dengan demikian, tersedianya fasilitas angkutan laut yang memadai merupakan salah satu faktor utama yang mempengaruhi pengembangan ekspor Indonesia.

Penyediaan fasilitas angkutan laut untuk keperluan ekspor di Indonesia sampai saat ini masih sangat terbatas. Keadaan ini menyebabkan pelaksanaan ekspor Indonesia masih terpaksa dilakukan berdasarkan harga *free on board* (f.o.b.). Ini berarti Indonesia baru mampu menyediakan fasilitas angkutan ekspor sampai barang berada di atas kapal di pelabuhan tempat pengiriman barang ke luar negeri. Sedangkan pengadaan fasilitas angkutan laut menuju tempat importir harus dilakukan dengan menggunakan perusahaan angkutan luar negeri.

Keadaan yang demikian menimbulkan permasalahan yang cukup besar bagi Indonesia. Pada satu pihak, keadaan tersebut menyebabkan kurang lancarnya kegiatan ekspor karena harus menunggu jadwal kapal yang datang dari luar negeri. Sedangkan di pihak lain, hal ini juga menyebabkan sangat besarnya jumlah devisa yang digunakan untuk pembayaran jasa angkutan tersebut yang merupakan salah satu penyebab masih seringnya nilai Transaksi Berjalan (*Current-Account*) dalam Neraca Pembayaran Indonesia mengalami defisit.

Sebenarnya bila Indonesia telah mempunyai fasilitas angkutan laut yang memadai, pelaksanaan ekspor dapat dilakukan dengan kondisi *cost, insurance and freight* (c.i.f.) yaitu eksportir menanggung seluruh biaya sampai barang berada di pelabuhan tempat pembeli di luar negeri. Dengan cara demikian, maka kelancaran pengiriman barang

akan menjadi lebih terjamin, karena tidak harus menunggu jadwal kedatangan kapal dari luar negeri. Keadaan ini selanjutnya akan mendorong pula pengembangan ekspor Indonesia secara keseluruhan.

Dalam rangka peningkatan penyediaan fasilitas angkutan laut ini, kebijakan ke arah pengembangan perusahaan galangan kapal yang telah ada, baik di Jakarta maupun Surabaya, perlu terus ditingkatkan. Sebegitu jauh, karena keterbatasan modal dan teknologi yang dimiliki, kelihatannya kapal-kapal yang diproduksi oleh galangan kapal tersebut pada umumnya baru berukuran kecil sehingga hanya dapat dimanfaatkan untuk pengangkutan dalam negeri. Karena itu dalam rangka meningkatkan kemampuan modal dan teknologi, perlu pula diusahakan agar perusahaan-perusahaan galangan kapal tersebut dapat melakukan usaha patungan (*Joint-Venture*) dengan perusahaan galangan kapal besar yang banyak terdapat di Jerman maupun Belanda. Dewasa ini, pengaturan terhadap Penanaman Modal Asing di Indonesia telah diperlonggar dengan keluarnya *PP. 20 Tahun 1994*, sehingga usaha patungan dalam usaha galangan kapal telah diperbolehkan.

Pengembangan Kawasan Berikat

Pembentukan *kawasan perdagangan bebas* telah sejak lama digunakan Indonesia untuk mendorong pengembangan ekspor nasional. Kebijakan ini dimulai dengan menetapkan Pulau Sabang sebagai kawasan perdagangan bebas pada permulaan tahun tujuh puluhan. Kemudian ternyata bahwa pengembangan kawasan ini tidak begitu berhasil sehingga akhirnya ditutup. Sebagai pengganti, dikembangkan pula Pulau Batam sebagai kawasan perdagangan bebas yang

baru dengan lokasi yang lebih strategis yaitu terletak di dekat Singapura yang merupakan pusat perdagangan internasional terbesar dan jalur lalu lintas paling ramai di Asia Tenggara.

Pengembangan Batam sebagai kawasan perdagangan bebas kelihatannya memberikan hasil cukup mengagumkan. Hal ini terlihat dari banyaknya perusahaan dalam dan luar negeri yang melakukan penanaman modal di kawasan tersebut untuk mengembangkan kegiatan produksi yang berorientasi ekspor. Sementara itu, arus perdagangan luar negeri yang dilakukan melalui kawasan ini juga meningkat pesat. Bahkan Batam dewasa ini merupakan daerah pariwisata yang banyak dikunjungi penduduk Singapura.

Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia pada *Paket Kebijaksanaan 6 Mei 1986 (PAKEM)* juga membuka kemungkinan pembukaan Kawasan Berikat (*Bounded Zone*) di beberapa pelabuhan ekspor di Indonesia. Kawasan berikat ini pada dasarnya adalah suatu tempat yang disediakan dalam wilayah pabean di mana para pengusaha diizinkan membuka pabrik yang produksinya semua untuk diekspor. Keuntungan yang dapat dinikmati pengusaha bila mendirikan pabrik pada kawasan tersebut adalah bentuk pembebasan bea masuk untuk bahan baku yang berasal dari impor. Kebijakan ini sangat penting artinya untuk dapat menekan biaya produksi komoditi ekspor yang selanjutnya akan dapat pula meningkatkan daya saingnya di pasaran internasional.

Pengembangan kawasan berikat tersebut semakin didorong oleh pemerintah dengan keluarnya *Paket Deregulasi 10 Juni 1993* di mana diperbolehkan pihak swasta untuk mendirikan Kawasan *Entrepot Produksi untuk Tujuan Ekspor (EPTE)*. Sedangkan lokasinya dapat berada di dalam atau di luar

kawasan berikat asalkan keamanan dan keselamatannya terjamin serta mudah diawasi petugas Bea Cukai. Selain pembebasan bea masuk bahan baku dan barang modal, paket ini juga memberikan kesempatan bagi para investor untuk menikmati pembebasan Pajak Penghasilan (PPh) dan penangguhan pembayaran Pajak Pertambahan Nilai (PPN).

Dalam rangka pengembangan ekspor Indonesia, termasuk untuk kawasan Uni-Eropa, pengembangan *kawasan perdagangan bebas* dan *kawasan berikat* akan sangat penting artinya. Melalui kebijakan tersebut diharapkan baik modal asing maupun modal dalam negeri yang memproduksi komoditi ekspor dengan menggunakan banyak bahan baku impor akan dapat dikembangkan pada masing-masing kawasan tersebut. Untuk ini, penyediaan prasarana dan saran pada kawasan tersebut perlu terus dikembangkan guna mendorong kegiatan produksi secara lebih efisien. Di samping itu, perlu pula terus diusahakan agar iklim investasi pada kawasan tersebut semakin baik sehingga dapat merangsang para investor untuk meningkatkan kegiatan penanaman modal pada usaha yang berorientasi ekspor.

Kesimpulan

Ekspor non migas Indonesia ke negara-negara Uni-Eropa dalam periode 1985-1993 ternyata berkembang cukup pesat. Peningkatan permintaan tersebut timbul sebagai hasil dari pertumbuhan ekonomi negara-negara anggota ME yang semakin membaik. Di samping itu, daya saing beberapa komo-

diti ekspor andalan Indonesia sendiri juga telah mulai menguat sehingga mampu memasuki dan bertahan di pasaran Eropa.

Pelaksanaan Pasar Tunggal Eropa begitu jauh ternyata tidaklah menimbulkan dampak negatif terhadap perkembangan ekspor Indonesia ke negara-negara Masyarakat Eropa. Bahkan ada tendensi bahwa ekspor Indonesia ke Masyarakat Eropa akan terus meningkat di masa mendatang. Perluasan pasar sebagai hasil dari penyatuan Eropa serta peningkatan daya saing komoditi ekspor Indonesia merupakan dua faktor utama yang mendorong pengembangan ekspor tersebut.

Dalam rangka pengembangan ekspor Indonesia ke negara-negara Uni-Eropa, seluruh kebijakan perlu di arahkan pada usaha-usaha peningkatan daya saing produk buatan Indonesia di pasaran negara-negara Uni-Eropa. Dalam rangka tersebut, terdapat beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. *Pertama*, terus melanjutkan kebijakan deregulasi dengan menitikberatkan pada sektor riil (produksi). *Kedua*, pengembangan teknologi produksi dalam rangka meningkatkan kualitas produk dan efisiensi proses produksi. *Ketiga*, meningkatkan usaha-usaha penetrasi pasar melalui kegiatan promosi dan kerja sama dagang dengan perusahaan di Eropa. *Keempat*, pengembangan fasilitas transportasi laut guna memperlancar pengangkutan komoditi ekspor Indonesia dan sekaligus untuk menekan ongkos angkut. *Kelima*, pengembangan kawasan berikat dan kawasan perdagangan bebas guna menekan biaya produksi komoditi ekspor yang bahan bakunya sebagian besar berasal dari impor.

Lampiran 1

METODE PROYEKSI EKSPOR

Metode proyeksi yang digunakan pada prinsipnya adalah dengan menggunakan teknik *Regresi Berganda (Multiple Regression)*. Dalam hal ini, persamaan yang dijadikan dasar regresi adalah apa yang dikenal sebagai *Persamaan Permintaan Ekspor (Export Demand Function)* dengan memasukkan dua variabel bebas utama, yaitu: (a) Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita; dan (b) proporsi ekspor Indonesia di Uni-Eropa. Dengan demikian, persamaan regresi yang dihitung adalah sebagai berikut:

$$\log E_t = a + b \log(Y_t/P_t) + c \log(E_t/M_t) \quad (1)$$

di mana variabel E_t menunjukkan nilai ekspor Indonesia pada tahun t , Y_t pendapatan nasional negara pengimpor, P_t jumlah penduduk negara pengimpor dan M_t seluruh impor dari negara mitra dagang. Koefisiensi b dan c masing-masing menunjukkan elastisitas pendapatan dan tingkat persaingan. Sedangkan a adalah konstanta.

Unsur PNB per kapita dijadikan sebagai salah satu unsur penentu mengingat permintaan akan ekspor sangat ditentukan oleh perkembangan ekonomi nasional. Ini berarti bahwa permintaan akan komoditi ekspor Indonesia akan meningkat bilamana perekonomian nasional negara-negara anggota Uni-Eropa berkembang baik, dan demikian pula sebaliknya. Sedangkan proporsi ekspor Indonesia pada dasarnya melambangkan pangsa pasar yang dapat dikuasai yang memperlihatkan pula tingkat persaingan yang ada di pasaran. Tingkat persaingan dikatakan tinggi bilamana pangsa pasar yang dikuasai adalah relatif kecil, dan demikian pula sebaliknya.

Karena persamaan regresi adalah dalam bentuk fungsi logaritma ganda, koefisien regresi yang dihasilkan dapat diartikan sebagai koefisien elastisitas, kecuali untuk konstanta (*intercept*). Koefisien yang menghubungkan antara nilai ekspor dan PNB per kapita dapat diartikan sebagai elastisitas pendapatan yang menunjukkan prosentase perubahan ekspor akibat perubahan PNB per kapita. Sedangkan koefisien yang menghubungkan antara nilai ekspor dengan kontribusi ekspor Indonesia di masing-masing negara mitra dagang dapat diartikan sebagai elastisitas persaingan yang menunjukkan pengaruh tingkat persaingan terhadap perkembangan ekspor Indonesia. Penafsiran ini dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang berlaku dalam Teori Ekonomi Mikro.

Dengan menggunakan data-data dari tahun 1985-1992, maka hasil regresi untuk beberapa negara mitra dagang utama adalah seperti terlihat pada Tabel L.1. Di sini terlihat bahwa sebagian besar dari hasil regresi tersebut adalah baik yang terlihat dari nilai koefisien determinasi yang berada sekitar 95%. Di samping itu, terlihat pula bahwa nilai t hitung umumnya berada di atas dua yang berarti mempunyai tingkat kepercayaan 99%. Ini berarti bahwa koefisien hasil regresi tersebut dapat dipercaya dan digunakan sebagai dasar untuk melakukan proyeksi.

Dengan telah diperolehnya hasil regresi persamaan (1) sebagaimana diperlihatkan oleh Tabel L.1, maka proyeksi nilai ekspor untuk masa yang akan datang dapat dilakukan dengan menggunakan persamaan berikut:

$$E_{t+h} = E_t [1 + (by)c]^h \quad (2)$$

di mana y adalah laju pertumbuhan pendapatan per kapita negara mitra dagang Indonesia pada periode yang bersangkutan dan adalah periode proyeksi. Koefisien b dan c dimasukkan dalam persamaan (2) guna turut mempertimbangkan unsur-unsur pendapatan dan persaingan ke dalam perkiraan proyeksi ekspor Indonesia. Pada dasarnya elastisitas pendapatan akan mempunyai pengaruh positif terhadap nilai ekspor karena peningkatan pendapatan nasional per kapita akan meningkatkan daya beli. Sedangkan elastisitas persaingan mempunyai pengaruh positif terhadap proyeksi nilai ekspor karena persaingan yang tajam akan cenderung mengurangi kemampuan komoditi ekspor Indonesia untuk menguasai pasar luar negeri.

Tabel L.1

HASIL REGRESI FUNGSI PERMINTAAN EKSPOR INDONESIA
MENURUT NEGARA MASYARAKAT EROPA 1985-1992

Negara Mitra Dagang	Konstanta	Elastisitas Pendapatan	Elastisitas Persaingan	Koefisien Determinasi
Belanda	0,414	0,927 (14,575)	0,667 (4,715)	0,991
Belgia*	2,665	0,659 (5,135)	1,179 (11,363)	0,995
Denmark	5,403	0,083 (0,383)	1,205 (21,548)	0,998
Inggris	-2,991	1,433 (1,900)	0,119 (0,562)	0,611
Irlandia	3,969	0,212 (1,812)	1,193 (21,916)	0,998
Italia	2,077	0,686 (11,381)	0,911 (10,120)	0,990
Jerman	3,905	0,773 (4,114)	1,650 (4,080)	0,980
Perancis	0,524	1,052 (7,616)	0,895 (8,918)	0,997
Portugal	0,790	1,040 (11,227)	1,088 (13,292)	0,987
Spanyol	-0,160	1,118 (20,625)	0,797 (9,504)	0,996
Yunani	0,322	1,101 (6,200)	1,063 (16,686)	0,993

Catatan: Angka dalam kurung menunjukkan nilai t hitung untuk derajat kebebasan (*degree of freedom*) 5.

*tergabung dengan Luxembourg.

Lampiran 2

INDEKS SPESIALISASI PERDAGANGAN

Indeks Spesialisasi Perdagangan (*Trade Specialisation Ratio* - TSR) dapat digunakan untuk mengetahui kondisi relatif daya saing suatu komoditi ekspor pada pasar internasional tertentu. Indeks ini mula-mula digunakan oleh Kaneko dan Yanagi pada tahun 1988 dalam membahas daya saing komoditi ekspor dalam hubungan dengan

analisis *Product Life-Cycle*. Dalam studi ini, Angka TSR(i) ini digunakan untuk memperkirakan daya saing komoditi ekspor Indonesia tanpa mengaitkan dengan analisis *Product Life-Cycle*. Angka TSR ini dapat dihitung dengan menggunakan rumus sederhana berikut ini:

$$TRS(i) = \frac{E(i) - M(i)}{E(i) + M(i)} \quad i = 1, 2, \dots, n$$

di mana E(i) dan M(i) masing-masing adalah nilai ekspor dan impor untuk komoditi i. Angka indeks TSR(i) akan bergerak dari -1,0 sampai +1,0.

Bila nilai TRS(i) yang diperoleh adalah bergerak dari 0,1 - 0, maka indeks ini menunjukkan bahwa komoditi tersebut mempunyai daya saing yang cukup kuat, karena ekspor untuk komoditi yang bersangkutan melebihi impor. Nilai ekstrem 1,0 akan diperoleh bilamana negara yang bersangkutan tidak mempunyai impor untuk komoditi yang bersangkutan. Sebaliknya, bilamana angka TSR(i) yang diperoleh bergerak dari -1,0 sampai 0, hal ini menunjukkan bahwa komoditi yang bersangkutan mempunyai daya saing yang lemah karena negara yang bersangkutan mempunyai impor yang melebihi ekspor komoditi yang bersangkutan. Nilai ekstrem -1,0 akan diperoleh bilamana negara yang bersangkutan tidak mempunyai sama sekali ekspor untuk komoditi yang bersangkutan.

KEPUSTAKAAN

- Blackhurst, Richard dan David Henderson. 1993. *Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT*. Dalam Kym Anderson dan Richard Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: St. Martin's Press.
- Curry Jr., Robert L. 1994. A Case for Further Collaboration Between the EU and ASEAN. *ASEAN Economic Bulletin* 11, no. 2: 150-157.
- Djiwandono, J. Soedradjat. 1992. *Perdagangan dan Pembangunan: Tantangan, Peluang dan Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Eleventh ASEAN-EU Ministerial Meeting, Karlsruhe, Germany, 22-23 September 1994, Joint Declaration. *ASEAN Economic Bulletin* 11, no. 2, November 1994: 229-233.
- Harper, Timothy. 1992. *Cracking the New European Markets*. New York: John Wiley & Sons.
- Kaneko, Yukio dan Eichi Yanagi. 1988. International Comparison of Export Competitiveness for Industrial Products in Asian Countries. *Asian Economic Journal* 2, no. 1: 91-111.
- Lee Lai To dan Arnold Wehnhöerner (eds.). 1993. *ASEAN and the European Community in the 1990's*. Singapore: Singapore Institute of International Affairs.
- Luhulima, C.P.F. 1992. *Eropa Sebagai Kekuatan Dunia: Lintasan Sejarah dan Tantangan Masa Depan*. Jakarta: PT Gramedia.
- Pusat Penelitian Universitas Andalas, Padang. 1990. *Pengaruh Pasar Tunggal Eropa 1992 Terhadap Perekonomian Indonesia*.
- Pusat Penelitian Universitas Andalas, Padang. 1992. *Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia dan Perundingan Perdagangan Multilateral*.
- Trade and Management Development Institute, Jakarta. 1994. *Tinjauan Perdagangan Indonesia*, Semester 1, 1994.
- Twenty-Sixth Meeting of the ASEAN Economic Ministers. 1994. *Joint Press Statement*. Chiangmay, 22-23 September.
- Wagner, Nibert (ed.). 1991. *ASEAN and the EC: The Impacts of 1992*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Yamazawa, Ipppei dan Fu Chen Lo (eds.). 1993. *Evolution of Asia-Pacific Economies: International Trade and Direct Investment*. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre.

Peranan Penilai dalam Mencegah Terjadinya Kredit Macet*

Pande Radja Silalahi

Pengantar

MASALAH kredit macet (bermasalah) yang melanda sektor perbankan dewasa ini sudah merupakan masalah serius yang memerlukan penanganan yang serius pula.

Masalah ini sebenarnya sudah lama diangkat ke permukaan. Namun karena berbagai hal, seperti masih kuatnya sikap keterutupan dari para pengelola bank dan pemerintah, kurang beraninya fungsionaris Perbanas mengungkapkan permasalahan secara proporsional, masalah ini kurang mendapat perhatian.

Sesudah memperkirakan bahwa jumlah kredit macet (bermasalah) telah melampaui tingkat yang dianggap wajar dan dikaitkan dengan praktek yang menyangkut aktivitas perbankan dalam beberapa tahun belakangan ini, berbagai macam prakarsa dan tawar-

an pemikiran bermunculan. Prakarsa dan tawaran pemikiran tersebut ada yang berwujud cara menanggulangi masalah yang telah terjadi dan tidak jarang tindakan-tindakan preventif agar masalah yang ada tidak menjadi bertambah rumit atau masalah yang sama tidak terulang lagi di kemudian hari.

Salah satu tawaran pemikiran yang dilontarkan baru-baru ini adalah memfungsikan Jasa Penilai untuk mencegah terjadinya kredit bermasalah. Secara tentatif dapat dikatakan bahwa titik tolak tawaran pemikiran ini adalah dengan memanfaatkan jasa penilai semua pihak yang memerlukan penilaian atas sesuatu harta tertentu akan mendapat gambaran atau informasi yang baik dan tepat, sehingga bila timbul permasalahan mereka tidak akan menderita kerugian yang tidak wajar.

Secara gamblang dapat dikatakan bahwa keberhasilan mengelola usaha bank sangat ditentukan oleh ketepatan dalam penilaian dan kegiatan ini merupakan kegiatan yang terus-menerus dilakukan oleh bank. Dengan demikian, sejak berdirinya sesuatu bank hal yang berkaitan dengan kegiatan penilaian

*Makalah disampaikan pada Seminar dan Simposium Nasional Jasa Penilai & Konsultansi Properti yang diselenggarakan PWI Jaya, Gracia Hall, Kanindo Plaza, 14 September 1994.

pasti mendapat perhatian khusus. Kalau demikian halnya, pada tingkat pertama perlu dipertanyakan, mengapa timbul gagasan untuk mempersoalkan peranan jasa penilai dalam mencegah kredit bermasalah.

Makalah ini tidak berpretensi menjawab secara sempurna pertanyaan tersebut. Yang akan diuraikan adalah beberapa hal yang menyangkut kegiatan dan keadaan perbankan di Indonesia dengan maksud memperjelas di mana, bagaimana jasa penilai dimanfaatkan bilamana diperlukan.

Digelarnya masalah yang menyangkut Bapindo mulai beberapa waktu yang lalu merupakan awal terungkapnya secara jelas borok yang sudah lama diderita oleh perbankan di Indonesia. Pada saat ini sangat sulit menyatakan, yang mana bank yang benar-benar sehat atau yang mana bank yang benar-benar dapat dipercaya. Yang dapat dikatakan adalah bahwa sektor perbankan dewasa ini tengah sakit dan kalau penyakit tersebut tidak diobati dengan cepat maka perekonomian nasional akan terganggu, padahal terapinya tidak mudah dan memakan waktu yang mungkin cukup lama.

Dengan diterapkannya deregulasi dan debirokratisasi di bidang perbankan sejak beberapa tahun yang lalu, sektor ini bergerak dengan cepat memanfaatkan peluang yang tersedia dan/atau tercipta. Setelah tindakan deregulasi dan debirokrasi yang dilakukan secara beruntun tersebut, sektor perbankan berhasil mengerahkan dan menyalurkan dana dari dan ke masyarakat dengan pertumbuhan yang cepat. Sejalan dengan ini persaingan antar bank semakin tajam karena di satu sisi jumlah bank dan kantor bank meningkat dengan pesat, sedang di lain sisi masing-masing bank berkeinginan mempertahankan posisinya di pasar (lihat Tabel 1).

Kenyataan menunjukkan bahwa dalam gerakan yang cepat ini beberapa bank kurang atau bahkan tidak memperhatikan arah, kecepatan, keteraturan gerakannya dan bahkan sampai tingkat tertentu tidak menyesuaikan dirinya dengan kemampuan yang dimilikinya dalam melakukan suatu gerakan tertentu.

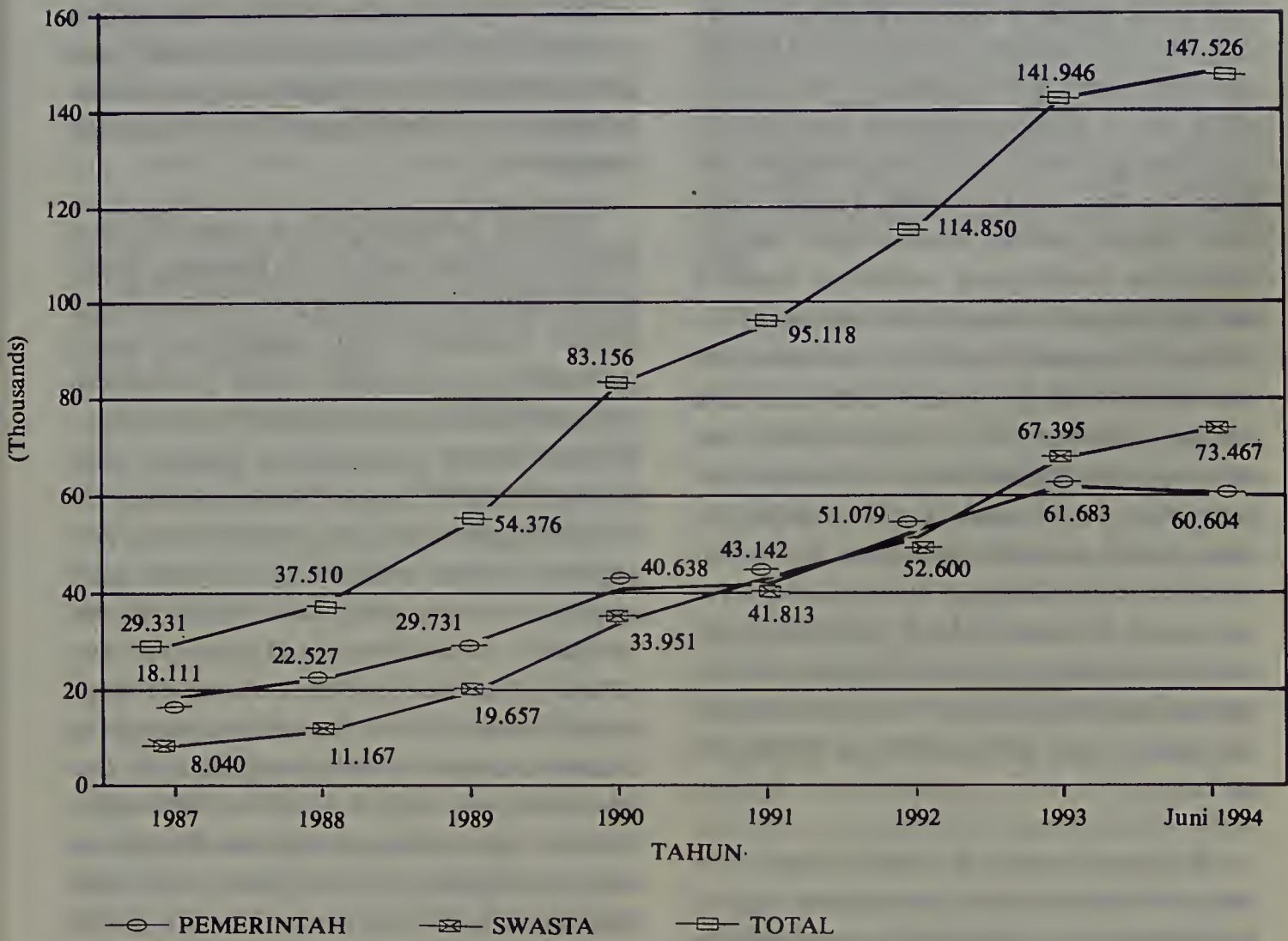
Hasil penelitian menunjukkan bahwa sampai dengan tahun 1993 yang lalu sekitar 91% Pendapatan Operasional Perbankan berasal dari hasil bunga. Sedang di lain pihak, untuk setiap pemberian kredit sebesar Rp 1.000,- secara rata-rata bank mampu menciptakan laba sebelum pajak hanya sebesar sekitar Rp 14,- padahal kita mengetahui bahwa *spread* yang berlaku dewasa ini berada di sekitar 5%-7%.

Data ini menunjukkan bahwa sektor perbankan masih kurang atau bahkan tidak efisien dewasa ini, dan sampai beberapa tahun yang akan datang nasibnya masih sangat tergantung kepada kepiawaiannya mempertahankan dana yang sebagian terbesar bukan miliknya tetapi milik masyarakat. Dengan gambaran seperti ini berarti manakala kepercayaan masyarakat kepada bank menciut, pupus atau sirna, maka dampaknya sangat besar bagi para pengelola bank dan terutama bagi perekonomian nasional. Atas dasar ini dapat dikatakan bahwa usaha memelihara kepercayaan masyarakat kepada sektor perbankan perlu dipelihara dan ditingkatkan secara terus-menerus.

Di kalangan dunia usaha sering dikemukakan bahwa berbisnis berarti bergumul dengan resiko. Pernyataan ini benar adanya. Namun demikian, dalam bergumul dengan resiko tersebut, pengetahuan akan besarnya resiko dan kemampuan bergulat dengan *calculated risk* tersebut perlu diketahui.

Tabel 1

DANA PERBANKAN
MENURUT KELOMPOK BANK



DANA PERBANKAN MENURUT KELOMPOK BANK

	Kredit Bank Pemerintah	Pengerahan Dana Pem.	Kredit Bank Swasta	Pengerahan Dana Swasta	Total Kredit	Total Penge- rahan Dana
1987	21.676	18.111	7.462	8.040	32.852	29.331
1988	28.631	22.527	10.714	11.167	44.001	37.510
1989	39.579	29.731	18.591	29.657	63.606	54.376
1990	53.524	40.638	34.975	33.951	97.696	83.156
1991	59.861	41.813	41.836	43.142	113.608	95.118
1992	68.236	52.600	42.337	51.079	123.689	114.850
1993	71.760	61.683	60.419	67.395	148.296	141.946
Juni 1994	74.498	60.604	71.658	73.467	163.557	147.526

Mengkaji data yang tersedia dapat dikatakan bahwa *para pengelola bank di Indonesia tidak ubahnya bak pemain sirkus*. Bank-bank yang sebagian terbesar pendapatannya diperoleh dari pemberian kredit yang berasal dari dana yang dikerahkannya dari masyarakat, harus mampu mengatur keseimbangan antara perolehan dana yang sebagian terbesar bersifat jangka pendek dengan pemilikan dengan jumlah yang terbatas dengan kebutuhan kredit yang cenderung semakin bersifat jangka menengah dan panjang. Keadaan ini dengan sendirinya membuat perbankan di tanah air sangat rawan terhadap perihal likuiditas dan terkonsentrasi bersaing memperebutkan dana dari badan, lembaga atau perorangan tertentu, serta bersaing keras menyalurkan dana ke bidang usaha tertentu dianggap layak. Kondisi pasar seperti ini menyebabkan dalam berbagai kesempatan beberapa pemain sirkus tersebut melepaskan *jaring pengaman atau sabuk pengamanannya* agar penampilannya dapat memukau.

Besarnya proporsi pendapatan dari bunga dalam perolehan pendapatan bank di Indonesia dengan sendirinya mengharuskan para pengelola perbankan menilai debiturnya dengan hati-hati. Dalam dunia perbankan pada lazimnya penilaian atas debitur didasarkan atas lima faktor yang dikenal dengan 5C yaitu *capital, capability (capacity), character, collateral* dan *condition of economics*. Kelima faktor ini dalam dirinya bersifat dinamis dan faktor yang satu dengan faktor lainnya sering berkaitan. Ini menunjukkan bahwa untuk menentukan seseorang atau suatu nasabah dapat dikategorikan bonafit, bukanlah pekerjaan yang mudah. Para pengelola bank tidak jarang berhubungan dengan seseorang yang belum dikenal sebelumnya sehingga untuk menilai

character dari (calon) nasabah tersebut mereka mengalami kesulitan. Menghadapi keadaan seperti ini referensi menjadi berperan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa referensi tidak selalu berakibat negatif bagi perbankan bahkan mungkin dengan referensi banyak hasil positif yang dapat diraih oleh perbankan.

Sampai beberapa tahun yang lalu dan mungkin sampai saat ini di kalangan dunia usaha dianut *tiga macam pembukuan* sesuai dengan tujuannya, yaitu pembukuan untuk perbankan, pembukuan untuk perpajakan dan pembukuan untuk pemilik perusahaan. Kiranya masih segar dalam ingatan kita, bahwa di masa lalu pemerintah pernah memberi keringanan tertentu dalam bidang perpajakan kepada perusahaan yang mempergunakan tenaga Akuntan Publik dalam mengaudit perusahaannya. Tetapi apa yang terjadi. Sesudah kebijakan tersebut berlangsung beberapa tahun, pemerintah menghentikannya dengan alasan-alasan tertentu. Salah satu alasan yang menonjol adalah karena *character* dari beberapa Akuntan Publik sangat menyimpang dari harapan pemerintah (masyarakat). Dalam situasi kelangkaan tenaga Akuntan Publik pada saat itu, beberapa Akuntan Publik justru memperdagangkan jasanya tanpa didasarkan kepada etika.

Praktek beberapa Akuntan Publik tersebut menyebabkan kepercayaan perusahaan kepada akuntan ciut atau bahkan sirna dan sebagai akibatnya para pengelola perusahaan cenderung mempergunakan tenaganya sendiri walaupun untuk itu harus membayar lebih mahal.

Dari uraian di atas kiranya menjadi jelas bahwa penilaian atas *collateral* hanya merupakan salah satu faktor dalam menilai layak tidaknya pemberian kredit. Di sisi lain, arti

kebenaran dan/atau ketepatan atas penilaian tersebut akan semakin penting manakala timbul permasalahan.

Dalam praktek perbankan, pada lazimnya besarnya kredit yang diberikan kepada nasabah tidak selalu sama dengan jumlah yang diminta oleh para nasabah. Di samping itu, jumlah kredit yang disetujui biasanya lebih kecil dari harga pasar agunan yang diajukan oleh debitur. Praktek ini diterapkan untuk menghindari kerugian bilamana nasabah tidak dapat menunaikan kewajibannya kelak di kemudian hari.

Bila nasabah tidak menunaikan kewajibannya, maka langkah yang akan ditempuh oleh pihak bank seharusnya adalah menyita dan/atau mencairkan agunan. Tetapi kenyataan menunjukkan bahwa untuk mencairkan agunan tersebut pada umumnya sangat sulit dan memakan waktu yang cukup lama. Bank Indonesia telah berusaha keras mempercepat prosesnya dan hal ini merupakan tindakan yang sangat tepat. Betapa tidak. Bagi pihak perbankan kelambatan pencairan agunan berarti biaya dan kalau hal ini tidak dapat diatasi dengan baik maka para pengelola bank akan cenderung memberi kredit dalam jumlah yang jauh lebih kecil dari harga agunan yang diberikan oleh debitur.

Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk memperoleh kredit, banyak di antara para debitur yang cenderung menaikkan harga dari agunan yang diberikannya. Kalau demikian halnya, berarti penilaian yang benar sangat dibutuhkan oleh pihak bank dan masyarakat yang menitipkan dananya pada bank. Terjadinya kasus Bapindo-Golden Key Group menguakkan beberapa hal yang menuntut perhatian. Dalam kasus tersebut tampaknya praktek *mark-up* termasuk *mark-up* atas agunan telah dilakukan, se-

hingga masalah penilaian atas agunan tampil ke depan atau menjadi sangat menonjol. Tetapi kalau dikaji lebih jauh, dapat dikatakan bahwa yang menjadi persoalan yang paling utama adalah *character*. Bapindo yang sebelumnya dianggap piawai dalam menyalurkan dana yang bersifat jangka panjang untuk membiayai perusahaan industri ternyata kebobolan karena dikelola oleh beberapa orang yang tidak memiliki *character* yang baik.

Kasus Bapindo-Golden Key Group dan kasus Kanindo yang digelar baru-baru ini menunjukkan bahwa yang paling menentukan adalah *character*. Dengan demikian usaha yang paling mendesak untuk dilakukan adalah membentuk *character* yang dianggap baik. Dari pengalaman selama beberapa tahun belakangan ini, dapat diketahui dan/atau dirasakan bahwa tindakan yang menciptakan (kegiatan) perekonomian semakin transparan dalam prosesnya berhasil mengedepankan praktek-praktek bisnis yang dianggap menyimpang. Dan sebagai hasil akhirnya, transparansi perekonomian dapat berfungsi membentuk *character* yang sesuai dengan harapan masyarakat. Atas dasar pemikiran ini dapat dikatakan bahwa usaha menjadikan perekonomian Indonesia dan praktek bisnis di Indonesia menjadi semakin transparan sangat dibutuhkan.

Sebagai salah satu alternatif untuk mencegah timbulnya kredit macet (bermasalah), ada yang mengemukakan, dengan cara pemakaian jasa penilai yang independen. Secara sepintas usul ini sangat menarik. Namun sebelum sampai kepada kesimpulan final berbagai faktor perlu dipertimbangkan. Seperti dijelaskan sebelumnya, penilaian yang dilakukan oleh perbankan kepada (calon) nasabahnya pada umumnya didasarkan atas lima faktor dan faktor tersebut saling

berkait satu sama lain. Dengan demikian, pada tingkat pertama perlu dipertanyakan, apakah jasa penilai yang akan ditawarkan meliputi kelima faktor yang dimaksudkan. Kalau penilaian yang akan ditawarkan jasa penilai hanya meliputi penilaian atas agunan, apakah kebenaran penilaiannya dapat menjamin bahwa kredit macet (bermasalah) tidak akan terjadi. Selanjutnya bila jasa penilai yang dimaksudkan meliputi seluruh faktor yang dikemukakan, bagaimana caranya menempatkannya agar tidak bertentangan dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1992 (kerahasiaan bank dan nasabah bank).

Memasuki pasar dan memperkokoh kedudukan di pasar bagi suatu perusahaan adalah pekerjaan yang sulit apalagi dalam situasi persaingan yang semakin tajam. Kesulitan semacam ini sering menyebabkan para pengusaha gampang tergoda untuk secara bersama meminta bantuan pihak ketiga dengan berbagai dalih, baik dalih yang dapat diterima akal sehat atau bahkan dengan dalih yang menyatakan seekor cecak adalah seekor aligator yang membahayakan, untuk membukakan pasar baginya.

Adalah merupakan suatu kenyataan bahwa tenaga penilai yang dianggap *qualified* di Indonesia sampai saat ini masih langka. Keadaan ini disebabkan oleh berbagai faktor, seperti belum tersedianya atau belum memadainya lembaga-lembaga yang dapat memproduksi tenaga penilai yang sesuai dengan yang dibutuhkan. Dewasa ini ada yang beranggapan bahwa pemerintah dan masyarakat bisnis masih menganggap jasa penilai tidak begitu penting. Anggapan seperti ini tampaknya keliru. Pemikiran logis mengajarkan, bahwa manakala penawaran jasa penilai masih langka sedang permintaannya meningkat dengan cepat maka posisi tawar para penawar jasa penilai akan sama-

kin kuat dan kalau mereka tidak mendapat harga yang tepat, pasti telah terjadi sesuatu ketidakberesan.

Menjual mainan anak-anak di dalam disko atau menyewakannya kepada mereka yang belum menikah adalah strategi penjualan yang kurang dan/atau tidak tepat.

Seperti dikemukakan sebelumnya, aktivitas sehari-hari perbankan dan perusahaan asuransi adalah menilai. Dalam beberapa tahun belakangan ini kegiatan usaha dalam kedua bidang ini meningkat cukup pesat dan sebagai akibatnya, secara potensial permintaan akan tenaga penilai berkembang dengan cepat pula. Bagi perbankan dan/atau asuransi tersedia pilihan, memiliki sendiri tenaga penilai atau menyewanya. Pertimbangan adalah biaya dan manfaat yang dihasilkan.

Pada tanggal 19 Mei 1994 yang lalu, Presiden telah menandatangani PP No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka penanaman modal. Peraturan Pemerintah yang diumumkan pada tanggal 2 Juni 1994 mau tidak mau harus diperhitungkan oleh mereka yang bergerak dalam jasa penilai.

Tidak dapat dipungkiri bahwa PP No. 20 Tahun 1994 ini termasuk peraturan yang sangat liberal dan kalau dapat dilaksanakan dengan baik (tanpa hambatan teknis dan birokratis) akan dapat mempercepat dan memperderas arus investasi asing masuk ke Indonesia. Masalah yang akan timbul sebagai akibat PP ini cukup luas dan tidak sederhana.

Seperti diketahui, salah satu faktor yang menjadikan Putaran Uruguay berjalan lambat dan perundingannya sangat alot adalah karena adanya keengganan dari negara maju

melepaskan industrinya bersaing secara langsung di pasar internasional. Ketidaksiapan negara-negara industri maju melakukan restrukturisasi industrinya dan/atau mengalihkan industrinya yang tidak lagi kompetitif, dalam banyak hal, telah menyebabkan negara-negara bersangkutan melakukan tindakan proteksi dan hal ini secara jelas terlihat dalam bidang produk tekstil dan pakaian jadi.

Dengan PP No. 20 Tahun 1994 sangat besar kemungkinan negara-negara maju ataupun pengusahanya akan melakukan relokasi industrinya atau kegiatan bisnisnya ke Indonesia dan melakukan kegiatan yang bersifat *export substitution*. Adanya kecenderungan seperti dengan sendirinya menyebabkan mereka yang bergerak di bidang jasa penilai bagaikan kena stroom aliran listrik. Betapa tidak. Berdasarkan PP No. 36 Tahun 1977, perusahaan penilai asing dilarang beroperasi di Indonesia. Yang diperkenankan adalah penasihat teknik asing oleh perusahaan penilai nasional.

Dengan diberlakukannya PP No. 20 Tahun 1994 perusahaan penilai nasional akan berhadapan secara langsung dengan perusahaan penilai asing yang dianggap lebih superior. Gambaran persaingan ini dilukiskan bagaikan pertandingan sepakbola antara kesebelasan amatir dengan kesebelasan profesional atau bagaikan pertandingan tinju antara juara bertahan kelas ringan melawan juara kelas berat.

Pertandingan tinju atau sepakbola jelas berbeda dengan persaingan dalam dunia bisnis. Untuk menghindari akibat persaingan yang tajam dan/atau untuk menurunkan biaya dalam menghasilkan sesuatu, dalam dunia bisnis dikenal istilah *strategic alliance*. Para pengusaha yang bergerak dalam bidang

jasa penilai tampaknya perlu melirik ke arah *strategic alliance* yang dimaksudkan. Tetapi sebelum sampai kepada suatu keputusan, analisa SWOT atas usahanya perlu dilakukan secara baik. Seperti diketahui bahwa di antara beberapa faktor yang mendorong investor asing menanamkan modalnya di Indonesia adalah kelimpahan tenaga kerja yang relatif murah dan kelimpahan sumber alam. Kalau demikian halnya, kemungkinan tersisihnya perusahaan penilai nasional dari pasar domestik akan sulit, apalagi bila perusahaan penilai nasional dapat mengkombinasikan tenaga asing yang dianggap lebih ahli dengan tenaga penilai nasional yang harga tenaganya relatif lebih murah.

Dalam era globalisasi Pasca GATT 1994 perekonomian dunia telah seolah menjadi satu. Persaingan yang akan terjadi bukan lagi hanya persaingan antar perusahaan nasional dengan pengusaha mancanegara tetapi sudah meliputi persaingan antara pengusaha domestik yang di dalamnya unsur internasionalnya telah melebur.

Ketakutan menghadapi persaingan yang semakin tajam dapat saja menimbulkan pemikiran yang bersifat proteksionis tumbuh dan berkembang. Namun dalam era Pasca GATT 1994 pemikiran seperti ini sudah tertinggal dan semakin tidak mendapat tempat lagi. Yang dibutuhkan sekarang adalah bagaimana caranya memenangkan persaingan melalui peningkatan efisiensi tanpa harus meninggalkan etika bisnis.

Penutup

Kredit macet (bermasalah) dewasa ini telah menjadi masalah serius di Indonesia. Data terakhir menunjukkan bahwa kepercayaan masyarakat terhadap sektor perbankan

telah berkurang dan kalau keadaan seperti ini dibiarkan berlarut-larut maka taruhannya sangat besar karena dapat memacetkan roda perputaran perekonomian nasional.

Dari berbagai kasus yang terjadi belakangan ini dapat diketahui bahwa terjadinya kredit macet disebabkan oleh berbagai hal dan yang terutama adalah *character* dari para pengelola bank dan debitur bank.

Bagi bank agunan dalam bentuk harta bergerak dan tidak bergerak adalah penting dan dengan demikian penilaian yang benar atas harga pasar agunan tersebut penting pula. Namun, bagi bank agunan tersebut akan berarti besar manakala terjadi ketidakberesan atau malah tindakan penyitaan atau pencairan agunan tersebut oleh bank adalah merupakan upaya terakhir.

Kepedulian masyarakat terhadap segala hal yang menyangkut sektor perbankan sangat beralasan karena dana yang diputar oleh bank sebagian terbesar berasal dari masyarakat dan malah sebagian terbesar

pendapatan bank berasal dari hasil bunga.

Melihat kasus perbankan yang terjadi belakangan ini dapat dikatakan bahwa penilaian terhadap debitur tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi bukan semata-mata karena ketidakmampuan bank-bank melakukan penilaian atas debitur, tetapi terutama karena *character* dari pengelola bank dan debiturnya. Dengan demikian masalah utama yang perlu dibenahi adalah *character*. Etikā bisnis perlu ditegakkan dan salah satu strategi yang dapat diterapkan adalah menjadikan perekonomian Indonesia semakin transparan.

Jasa penilai sangat dibutuhkan dalam kegiatan perbankan. Tetapi walaupun demikian hal ini tidak lantas berarti bahwa perusahaan yang bergerak dalam jasa penilai perlu dilindungi atau diberikan kapling tertentu tanpa memperhatikan manfaat yang dapat diraih daripadanya dan tanpa menyesuaikan diri dengan tuntutan globalisasi atau tuntutan yang tidak dapat dihindari sesudah Putaran Uruguay 1994.

Konfrontasi Perdagangan AS-Jepang

Bob Widyahartono

HUBUNGAN bilateral dalam perdagangan AS-Jepang Pasca Perang Dunia II tidaklah selalu berlangsung mulus. Ini karena selama kurun waktu itu, Jepang menganggap Amerika sebagai seorang kakak yang lebih tua, bahkan sebagai sosok ayah (*an elder brother, even a father-figure*), demikian antara lain Dr. Tadahiyo Sekimoto, Wakil Ketua Keidanren dan Ketua Dewan Direksi NEC dalam *Agenda for Global Trade* (Mei 1995). Seorang negosiator Jepang, Noboru Hatakeyama, bekas asisten-menteri MITI untuk urusan internasional dalam *The Japanese Market Is Not Closed* (Juni 1994) mengungkapkan bahwa sejak awal dekade 1970-an Jepang senantiasa menderita tekanan AS ketika Jepang mulai berada dalam taraf menjadi negara maju. Sikap mengalah Jepang di masa lalu dan sampai membuat konsesi ekonomi ialah karena adanya pengaturan keamanan (*security arrangement*) dengan AS yang sangat penting (*paramount importance*).

Dalam *disput* tekstil dan semua kasus friksi perdagangan yang menyangkut produk dan sektor-sektor bisnis Jepang selama itu, AS-lah yang memperoleh kemenangan

dari konsesi-konsesi yang dituntutnya. Dalam tahun 1971, Presiden Nixon mengenakan bea tambahan yang menyangkut semua kategori impor (*across-the board import surcharge*), yang secara khusus dibuat untuk menghalangi impor produk-produk Jepang. Tindakan ini disusul dengan tindakan-tindakan restriktif atau ancaman atas baja khusus (*specialty steel*), televisi berwarna, besi dan baja, kendaraan penumpang, alat-alat mesin, semi-conductor, suku cadang kendaraan bermotor, telekomunikasi, peralatan kedokteran, sektor keuangan, produk kulit dan sebagainya.

Hubungan itu makin menunjukkan kecenderungan yang merenggang sejak paruh kedua dasawarsa 1980-an yang diakibatkan oleh defisit kembar (*twin deficit*) yaitu defisit perdagangan AS-Jepang dan defisit anggaran federal. Dalam hubungan bilateral senantiasa dirasakan adanya tekanan AS pada Jepang untuk mengikuti kehendak AS. Tekanan ini dikenal di kalangan bisnis, politisi dan akademisi sebagai "gaiatsu". Pemerintah AS di bawah Presiden Reagan terus menghadapi kesulitan ekonomi akibat rongrongan defisit kembar itu. Ia menghadapi

kesulitan untuk mengatasinya disebabkan oleh subsidi pemerintah, anggaran militer yang tinggi, teknologi yang tersaingi oleh negara-negara lain, semakin menguat dan bertambahnya negara-negara yang mampu menyaingi AS di pasaran internasional dan domestik.

Dalam tahun 1985 atas inisiatif Presiden Reagan dicapai Persetujuan Plaza (*Plaza Accord*). Waktu itu AS setengahnya memaksa kepada negara-negara sekutunya untuk meningkatkan pembelian produk-produk AS dan mengurangi ekspor ke AS, dan penggunaan nilai tukar dolar oleh AS untuk mengurangi defisit perdagangan tersebut. Sekalipun adanya tekanan untuk mengapresiasi yen terhadap dolar sebesar 60% itu, defisit perdagangan AS-Jepang bukannya menurun, tetapi justru meningkat:

DEFISIT PERDAGANGAN AS-JEPANG
(dalam Milyar Dolar AS)

Tahun	Jumlah
1984	33,6
1985	46,2
1986	55,0
1987	56,3
1988	51,8
1989	49,0
1994	65,6

Sumber: *Kompas*, 19 Mei 1994. Defisit ada di pihak AS.

Pada tahun 1985 \$1 = Yen 260, dan setelah sepuluh tahun yaitu tahun 1994 \$1 = Yen 105 dan sejak tahun 1995 nilai tukar dolar AS turun secara drastis hingga di bawah Yen 100 yang waktu itu disebut batas psikologis, pernah mencapai Yen 80 dan terakhir ini menjadi Yen 81-83 (Juni 1995).

Suatu kejadian yang cukup menarik dalam awal tahun 1990-an adalah tindakan Presiden Bush ketika di dalam kunjungannya ke Jepang bulan Januari 1992 membawa rombongan eksekutif puncak industri mobil AS yaitu dari GM, Chrysler, dan Ford. Kejadian yang tak terlupakan oleh ratusan juta pemirsa televisi di seluruh dunia adalah ketika Bush pingsan di tengah jamuan makan kenegaraan yang diselenggarakan oleh PM Kiichi Miyazawa. Kejadian itu seolah-olah menjadi simbol atau pertanda dari lemahnya kekuatan adidaya AS serta kalangan industri otomotifnya.

Berbagai negosiasi dilakukan kedua pihak secara bilateral, namun ternyata tidak tercapai kesepakatan terutama dalam sektor perdagangan otomotif. Amerika mengambil prakarsa untuk mengadakan ketidakjujuran dan atau ketertutupan pasar Jepang untuk otomotif kepada Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Jepang pun sesungguhnya sudah jauh-jauh hari siap untuk tindakan serupa. Kesepakatan maksimal yang dapat tercapai sementara ini adalah mempersiapkan negosiasi baru di bawah peradilan WTO di Jenewa tanggal 12-13 Juni 1995. Tanggal ini adalah babak pertamanya, sedangkan AS mengusulkan babak kedua dilanjutkan segera setelah KTT G-7 yang berlangsung tanggal 15 Juni 1995.

Setiap negara seperti Amerika maupun Jepang, mempunyai kepentingan sendiri dalam kebijaksanaan dagang global mereka. Mereka tetap ingin memelihara bahkan meningkatkan akses pasaran luar negeri dengan menggantungkan diri pada sistem perdagangan multilateral. Dengan cara ini mereka merasa terjamin (*safeguarded*) aksesnya itu, termasuk akses timbal balik.

Pola geografis dari perdagangan Ameri-

ka sejak lama tidaklah memiliki fokus regional. Dalam tahun 1990-an sebesar 35% dari jumlah perdagangan Amerika adalah dengan *Pacific Basin*, dengan Amerika Utara (Kanada dan Meksiko) sebesar 26% dan Eropa Barat 24%. Pangsa ekspor Amerika dibagi merata antara ketiganya yaitu *Pacific Basin* 29%, Amerika Utara 28% dan Eropa 27%, sedangkan pangsa impor Amerika paling besar berasal dari *Pacific Basin*. Tidaklah mengherankan bahwa selama ini *Pacific Basin* merupakan kawasan yang senantiasa menimbulkan masalah bagi Amerika yaitu defisit perdagangan yang besar.

Isu fiksi perdagangan AS-Jepang telah dan akan terus mendominasi pembuatan kebijakan Amerika mengenai perdagangan globalnya. Selama ini harus disadari bahwa pemecahan fundamental atas friksi perdagangan yang dirumuskan Amerika tidak pernah akseptabel bagi Jepang. Sikap Amerika lebih banyak dipengaruhi dan dijadikan isu politik manakala politisi mereka tidak puas atas kebijakan dalam negeri dan internasional Presiden Clinton. Banyak politisi AS dalam menyoroti hubungan bilateral AS-Jepang tidak banyak tahu dan mendalami apa yang sepatutnya harus mereka usulkan pada para pembuat kebijakan mereka.

Hatakeyama tegas-tegas menyatakan bahwa pasar Jepang tidaklah tertutup. Secara keseluruhan suatu pasar tertentu adalah tertutup atau terbuka ditentukan oleh penilaian atas tiga faktor. *Pertama*, kuota impor, tarif dan hambatan yang sengaja dibuat oleh pemerintah (*water's-edge restrictions made by the government*). *Kedua*, standar-standar, prosedur sertifikasi dan peraturan domestik untuk keamanan konsumen, perlindungan lingkungan (*environmental protection*) dan sasaran-sasaran lainnya. Dan *ketiga*, praktek bisnis domestik. Jepang me-

liberalisasi TV berwarna dalam tahun 1964, kendaraan bermotor dalam tahun 1965, semi konduktor dalam tahun 1974, dan komputer dalam tahun 1975. Dalam tahun 1985 produk-produk kulit juga telah diliberalisasi.

Kesungguhan Jepang untuk meliberalisasi berbeda dengan sikap AS sendiri. Pembatasan untuk semua kategori (*across the board restrictions*) yang tetap dilakukan oleh AS pada impor tekstil melalui *Multi Fiber Arrangement* jelas sekali tidak layak. Selama tahun 1980-an, AS mengenakan serangkaian hambatan *de facto* atas impor dari Jepang melalui apa yang dikenal sebagai *Voluntary Export Restraints* (VER) atas kendaraan bermotor, besi dan baja, dan peralatan mesin. Dalam kebijakan bea, Jepang ternyata adalah lebih terbuka dibandingkan AS dan Masyarakat Eropa (ME). Tingkat rata-rata tertimbang (*weighted average*) selama ini adalah 1,9% untuk Jepang, 5,5% untuk AS, dan 5,6% untuk ME.

Defisit perdagangan tidak hanya dialami Amerika, tetapi Jepang pun tahun 1993 mengalaminya dalam komoditi primer sebesar \$16 miliar dan \$20 miliar dalam jasa. Memang dalam manufaktur, Jepang mengalami surplus sebesar \$65 miliar. Berarti secara total Jepang mengalami surplus sebesar \$50 miliar yang berasal dari perdagangan dalam barang-barang industrial atau barang manufaktur.

Waktu berunding dengan Perdana Menteri Hosokawa, Presiden Clinton menyadari bahwa titik berat defisit perdagangan Amerika dengan Jepang berasal dari sektor manufaktur (*highly concentrated in manufacturing*). Ini bukti bahwa Jepang tidak melakukan restriksi impor. Kini pun menghadapi Perdana Menteri Murayama sikap Amerika tidak memperlihatkan kemajuan. Mengapa

kelemahan ini tidak dicari di pihak manufaktur Amerika sendiri yang produknya mahal dan tidak atau kurang disukai oleh konsumen sasaran Jepang (*Japan's target market*).

Sebelum sepakat untuk membawa *disput* ke WTO dalam bulan Mei 1995, aneh sekali bahwa Presiden Clinton mengumumkan secara sepihak pengenaan sanksi tarif 100% oleh AS terhadap 13 jenis mobil mewah impor dari Jepang. Ketigabelas mobil tersebut antara lain, Acura Legend dan Acura dari Honda, Lexus LS 400, Lexus SC 400 dari Toyota, Infiniti Q45, Infiniti J30 dan Infiniti 130 dari Nissan, Mazda 929 dan Milenia dari Mazda serta Danante 4 pintu dari Mitsubishi. Ancaman ini yang diberlakukan akhir bulan Juni 1995 membuat berbagai industri otomotif Jepang merugi. Toyota Corp. akan menderita kerugian US\$2,58 miliar, Nissan US\$1,03 miliar, Mazda Motor Corp. US\$970 juta, Mitsubishi Motor akan kehilangan US\$230 juta. Secara keseluruhan, nilai ekspor Jepang yang terkena sanksi tersebut berjumlah US\$5,9 miliar.

Tindakan sepihak AS yang terang-terangan bertentangan dengan aturan main WTO bisa jadi merupakan semacam manuver AS untuk menyelesaikan konflik dagang dengan mitra-mitra dagangnya lewat sanksi-sanksi yang sifatnya unilateral. Sanksi dagang yang didasarkan pada Section 301 UU Perdagangan AS tahun 1988 itu memang sengaja dirancang untuk meliputi bidang-bidang yang belum dicakup dalam ketentuan GATT dan WTO. Section 301 itu menjadi landasan kebijakan AS menghadapi praktek-praktek perdagangan tidak *fair* dari mitra dagangnya. Section 301 ini merupakan revisi atas Section 301 UU Perdagangan Tahun 1974 yang dinilai kurang memadai da-

lam memperjuangkan kepentingan (*interest*) industri AS. Jelas sekali bahwa sikap yang "mau menang sendiri" di pihak AS tercermin dari *The 301 Unfair Trade Laws* (Lampiran 1).

Jepang sejak akhir dekade 1980-an sudah siap dengan tindakan keras juga. Jepang pun sudah siap dengan daftar produk-produk AS yang memiliki pangsa pasar besar di Jepang untuk dibalas dengan sanksi. Tindakan resiprokal ini bisa-bisa makin mempertajam ketidaknyamanan hubungan bilateral. Tampaknya negara-negara lainnya yang memiliki persoalan dagang dengan AS pun harus waspada, karena AS akan melanjutkan sanksi itu pada negara-negara yang termasuk "daftar"-nya (*watch list* atau *hit list*).

Dalam posisi terdesak AS terus melancarkan tindakan dan/atau ancaman yang tidak akan ada akhirnya dalam friksi perdagangan antara kedua negara itu, mulai dari barang-barang industri ringan dan terus sampai produk-produk pertanian dan produk *hi-tech*, karena kegagalan banyak bisnis Amerika membenahi diri serta membengkaknya *twin deficits* anggaran perdagangan dan federal. Pihak pembuat kebijakan Amerika seringkali lupa bahwa tekanan yang tidak masuk akal agar Jepang membuka pasarnya dengan target numerikal bisa-bisa menjadi alasan bagi sebagian besar masyarakat Jepang dan Asia Timur lainnya menjadi "anti-Amerika" dan pula alasan bagi Jepang untuk bergerak menyatu dengan Asia.

Jepang sejak awal tahun 1990-an, ketika PM Miyazawa dan Hosokawa, berani berkata "tidak". Mengapa sebelumnya Jepang mau membuat konsesi dalam perdagangan? Jawabannya adalah sederhana: demi man-

faat ekonomis (*economic gain*). Besarnya (*size*) pasar AS, dan ketergantungan Jepang pada pasar itu, yang pernah mencapai 40% dari ekspor total Jepang, dan hasrat Jepang untuk mempertahankan pasar ini selama mungkin merupakan faktor-faktor yang memaksa Jepang untuk menerima tuntutan AS akan VER, mengalah dalam suatu persetujuan semi-konduktor, dan menyetujui untuk melibatkan diri dalam perundingan *Structural Impediments Initiative* (SII) yang dimaksud untuk memperluas rencana dasar bagi investasi publik (*basic plan for public investment*) ditambah lebih dari 100 triliun yen dari awalnya 430 triliun yen. Melalui pembelanjaan yang fleksibel ini diharapkan dapat mendorong pelaksanaan stimulus ekonomi secara komprehensif.

Mengapa sejak tahun 1993-1994 Jepang berani mengatakan "tidak" untuk membuat suatu konsesi? Jawabannya pun sederhana dan gamblang: Jepang siap untuk mengakomodasi tuntutan AS kecuali dalam satu hal: tidak bisa menerima target numerikal. Tekanan AS membuat masyarakat terpelajar Jepang risau dan bahkan agak jengkel. Awal tahun 1990-an muncul buku yang terkenal *The Japan That Can Say No: Why Japan Will Be First Among Equals* tulisan Shintaro Ishikawa. Terungkap kesan bahwa Jepang makin memiliki kepercayaan nasional yang tinggi setelah mampu menjadi kekuatan ekonomi global, apalagi sejak Plaza Accord (1985) itu.

Waktu PM Hosokawa dalam bulan Februari 1994 menolak target numerikal yang menurutnya bertentangan dengan ekonomi pasar bebas (*free market economy*), sikapnya didukung oleh Direktur Jenderal GATT, calon sekretaris jenderal OECD, Menteri Perekonomian Jerman dan sejumlah menteri kebanyakan negara Asia. Terda-

pat kesan umum baik AS maupun Asia bahwa "persetujuan untuk tidak setuju" (*agreement to disagree*) antara Hosokawa dan Clinton merupakan pertanda berakhirnya *hubungan spesial* antara AS dan Jepang yang pernah terjadi selama Perang Dingin.

Anggapan publik Amerika yang banyak dipengaruhi oleh opini publik seolah pasaran Jepang adalah tertutup didasarkan atas argumentasi yang salah. Contohnya: pangsa pasar semi-konduktor AS adalah 54% sedangkan Jepang hanya 20%. Angka-angka ini tentunya mengandung kebenaran, tetapi argumentasinya yang salah. Pangsa pasar Jepang lebih kecil disebabkan bukan oleh ketertutupan pasar tetapi karena industri semi-konduktor Jepang mampu bersaing secara mantap. Peralatan kedokteran AS menduduki 40% dari pasaran Eropa dan hanya 15% dari pasaran Jepang. Apakah dengan demikian pasar Jepang tertutup? Mengapa tidak ditelusuri kemampuan bersaing industri peralatan kedokteran.

Asumsi bahwa menguatnya nilai tukar yen akan mampu mengembalikan ketidakseimbangan perdagangan menjadi seimbang ternyata tidaklah benar. Henny Sender dalam *Nippon's Choice* (FEER, 8 Juni 1995) mengungkapkan bahwa selama satu dekade, industriawan Jepang telah mengurangi (*pared*) biaya untuk menanggapi nilai yen yang naik. Tetapi, membubungnya nilai yen menuntut adanya tindakan-tindakan yang lebih drastis. Selama dekade belakangan ini industri manufaktur Jepang benar-benar secara pelan-pelan terpukul. Bayangkan sejak bulan Januari 1995 hingga awal Juni ini membubungnya nilai yen sebesar 17% (kini US\$1 = Yen82) merupakan kejutan hingga hampir semua perusahaan di Jepang harus membuat perencanaan baru untuk tahun 1995. Banyak bisnis melakukan revisi hasil

keluarannya (*output*), melakukan penyesuaian atas lokasi produksi (*production site*), meninjau dan menelaah kembali pengambilan keputusan pembelian (*procurement decisions*) dan merevisi peramalan keuntungan (*profit forecast*), yang hampir semuanya menurun secara drastis.

Banyak industri Jepang tidaklah mungkin lagi terus memperluas penjualan di dalam negeri sambil meningkatkan penjualan ke luar negeri. Walaupun terdapat keseganaan untuk merelokasi, namun perusahaan-perusahaan Jepang tampaknya mau tak mau harus pindah dengan berproduksi di luar negeri kalau mereka ingin tetap mampu bersaing secara global. Dalam sebuah survei, *Nikei Shimbun* yang merupakan harian kalangan bisnis Jepang, terungkap bahwa 50% dari industriawan yang diwawancarai menyatakan kehendak mereka untuk meningkatkan produksi di luar negeri. Kekuatiran yang terungkap adalah bahwa pihak Toyota sebagai industri yang paling mencerminkan kekuatan *Japan Incorporated* karena "super yendaka" terpaksa merelokasi dan menciutkan, bahkan mungkin saja menutup industri (*plants*)-nya di dalam negeri. Ini yang paling merisaukan karena Toyota belum pernah membuat *trade-off* yang demikian drastisnya. Memang Toyota sudah memproduksi di luar negeri, tetapi tidak dengan mengorbankan industri dan atau pekerjaannya dalam negeri.

Bagi Pemerintah Jepang terdapat dilema, yaitu terciptanya pengangguran baru dalam negeri sebagai akibat kebijakan relokasi industri ke luar Jepang. Hanya yang lemah saja yang tetap berupaya bertahan diri di dalam negeri. Yang kuat dan memiliki kemampuan akan menjadi multinasional bahkan global. Dengan rencana perubahan demikian itu membuat banyak pegawai menja-

di gelisah karena mayoritas dari mereka tidak akan ikut relokasi dan yang potensial untuk itu belum pernah bekerja dalam lingkungan asing.

Memang dari segi bisnis, pangsa produksi di luar negeri oleh industri Jepang akan meningkat dari 16,1% dalam tahun 1993 menjadi sekitar 21,6% dalam tahun 1997, menurut survei *Export Import Bank of Japan* yang diterbitkan awal bulan Januari 1995 ini. Tampaknya proses relokasi akan terus berlangsung ke Selatan yaitu Cina dan ASEAN. Walaupun Jepang kelihatannya *nervous* atau *gelisah* atas ancaman Amerika baru-baru ini, namun banyak kalangan birokrasi, akademisi dan bisnis Jepang dalam hati mereka mendukung gagasan *East Asia Economic Caucus* (EAEC) yang berarti bersikap menjauhi Amerika, meskipun belum menjadi sikap resmi Jepang. Tetapi Jepang tidak menutup mata pada kenyataan makin majunya ekonomi Cina, NIB Asia dan ASEAN. Karena Yendaka banyak perusahaan manufaktur Jepang sudah jauh-jauh hari menyiapkan strategi relokasi ke Asia, dan juga karena pasar Asia yang makin tumbuh. Interdependensi ekonomi Jepang dan Asia makin kuat, sekalipun ada kekuatiran bahwa Amerika akan menjadi makin proteksionistik. Kalau begini, siapa yang melanggar ketentuan WTO? Amerikalah, karena ia yang lebih banyak mau menang sendiri sebagai akibat merasa adidaya (*superpowers*).

Lama-kelamaan bisa saja terkristalisasi tiga blok perdagangan dunia akibat tindakan-tindakan sepihak Amerika: (1) Kawasan Barat (*Western Hemisphere*) dengan pusatnya Amerika; (2) Eropa, dengan pusatnya Masyarakat Eropa; dan (3) Asia Timur yang berpusat pada Jepang. Kalau sampai terjadi itu, maka Jepang secara realistis harus ikut serta mempercepat pembangunan dan ke-

makmuran ekonomi Cina, NIB Asia dan ASEAN melalui bantuan ekonomi (*development assistance*), investasi langsung yang lebih besar melalui relokasi industri yang terarah dengan disertai ketegasan alih teknologi yang dipercepat.

Bagi kita deregulasi Mei 1995 dengan penurunan bea masuk bertahap untuk otomotif membuka peluang menampung relokasi itu, meskipun kita tidak boleh menutup mata tentang adanya upaya negara-negara ASEAN lainnya dan Cina untuk membuat dirinya atraktif menjadi tuan rumah relokasi itu. Bagaimana dengan 18 andalan cabang-cabang industri ekspor Indo-

nesia yang pernah diungkapkan Departemen Perindustrian kita dalam tahun 1992? Apakah eksportir kita sudah makin profesional untuk mampu beraliansi dengan industri yang direlokasi atau dengan bisnis baru Jepang? Kemauan merelokasi industri atau investasi baru ke negara penerima termasuk Indonesia tidak hanya tergantung pada kesiapan mitranya, tetapi juga jaminan efisiensi dan ketepatan waktu dalam pelayanan BKPM bukan hanya di tingkat pusat melainkan sampai ke daerah. Inilah tantangan bagi birokrasi, akademisi dan bisnis kita untuk mau dengan sikap terbuka memperhatikan/memantau dampak friksi yang sudah meruncing menjadi konflik perdagangan AS-Jepang.

Lampiran 1

THE 301 "UNFAIR TRADE" LAWS

The GATT has only two provisions relating to "unfair" trade practices -- its anti-dumping and countervailing duty rules. These rules, which permit unilateral action only according to specified criteria and procedures, have been agreed to among contracting parties. But the United States has gone a step further. In its 1974 Trade Act, a separate provision relating to "unfair trade" was included -- Section 301.

Section 301

Under the original Section 301, the US Trade Representative was authorised to determine whether any trade practices of foreign governments were "unfair", and, if so, to take retaliatory action at his or her discretion.

"Unfairness" is defined as any practice which violates the GATT or any other trade agreement, or which is considered "unjustifiable, unreasonable or discriminatory against US goods".

In the 1988 Omnibus Trade Act, Section 301 was amended to provide new definitions of "unfair trade" practices and to set new deadlines for action. In addition, so-called "Super 301" and "Special 301" provisions were added to require the Administration to take priority action.

Super 301

The Super 301 provisions direct the Trade Representative to identify:

- priority practices which, if eliminated, would significantly increase US exports; and
- priority countries, depending on the "number and pervasiveness" of its trade barriers.

Identification triggers an investigation and negotiations to eliminate those barriers. If that fails within 12-18 months, US retaliation is mandatory if the practice violates the GATT or any other trade agreement; otherwise it is at the Trade Representative's discretion.

In May 1989, following a "National Trade Estimate" report surveying trade practices throughout the world, the Trade Representative identified three "priority" countries:

- Japan -- government procurement in satellites and supercomputer, and technical barriers to forest product imports;
- India -- trade related investment measures and barriers to trade in (insurance) services;
- Brazil -- quantitative import restrictions, including import bans and licensing.

In addition to these "priorities" other Section 301 actions will continue against, for example, Japan's import measures for construction services and semi-conductors.

Special 301

This provision is similar to Super 301, but relates specifically to intellectual property rights. Priority countries are those whose policies are most "onerous or egregious" in denying fair treatment of the United States.

While not identifying any countries for "special" treatment, the Trade Representative has been using its powers to exact agreements from some countries (China and Taiwan) while maintaining a priority watch list (including the Republic of Korea, Taiwan, Thailand, China and India).

Lampiran 2

18 ANDALAN CABANG-CABANG INDUSTRI EKSPOR INDONESIA

1. Textile: Fibers, Yarns, Fabrics, Garments, Carpets, others.
2. Wood products: plywood and wood working (furnitures, components, and pre-fabricated building).
3. Leather products: shoes and leather products.
4. Steel and steel products: machineries, transportation and heavy equipments, ships, motorcycles, bicycles, car components, and others.
5. Electronics and electrical equipments: electronics (TV, radio, car radio, sound recorders, amplifiers, computers) and electrical equipments.
6. Rubber products: tyres, flat, and V-belts, shoes, gloves, condom, and other rubber products.
7. Food products: both agro based products and marine based products.
8. Pulp and paper: short fiber pulp, cultural paper, tissue paper, printed paper, writing books export.
9. Chemicals: both petrochemicals and chemicals which derived from agricultural products, i.e. coconut base, crude palm oil based, Cassava based, molases based, etherical based, and others.
10. Plastic products.
11. Ceramic, marbles and window glass products.
12. Sport articles, toys, watches, umbrellas, jewelries, gemstone, and others.
13. Household, and office equipments from steel, plastics, aluminium and others.
14. Cement and other construction materials.
15. Aluminium based products.
16. Small industry and handicraft.
17. Cosmetics, perfumery, traditional herbs, etc.
18. Complete plant on a turn key basis, which include design engineering and construction of the plant.

Sumber: Departemen Perindustrian, 1992.

Figure 1

BORDERLESS ECONOMY

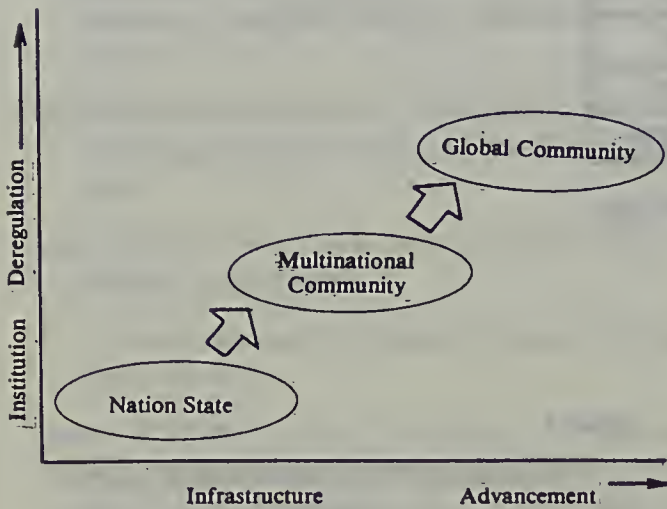


Figure 2

BORDERLESS COMPANY

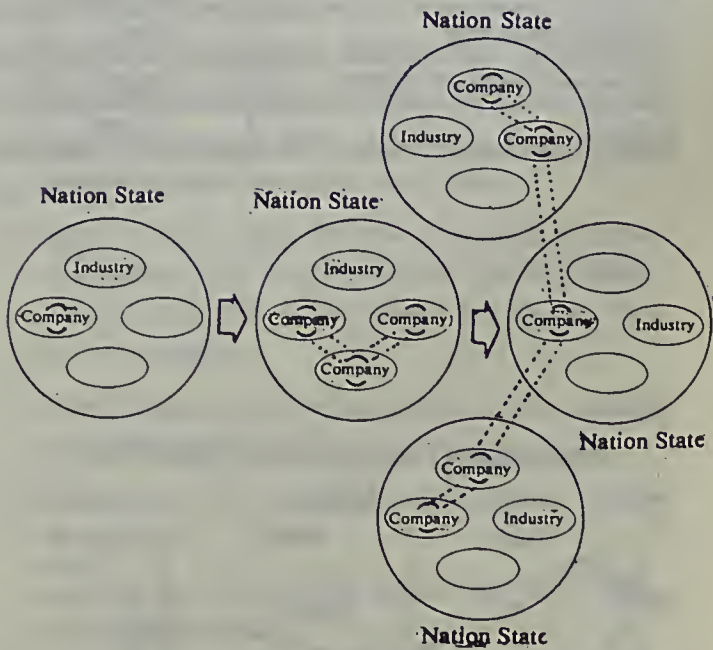


Figure 3

US TRADE BALANCE

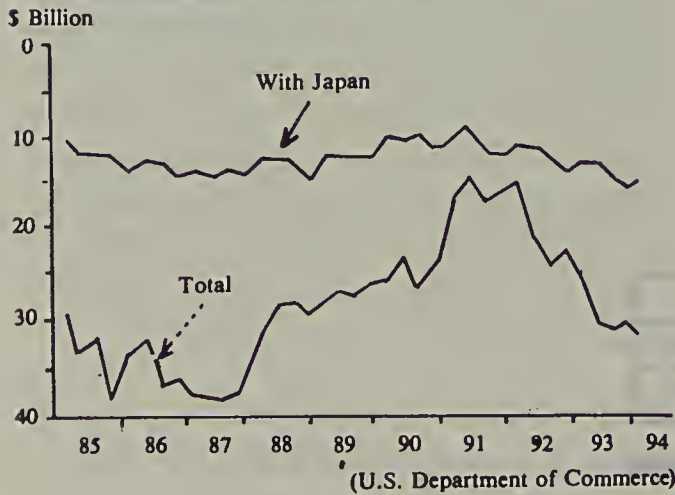


Figure 4

TREND OF YEN-DOLLAR RATE

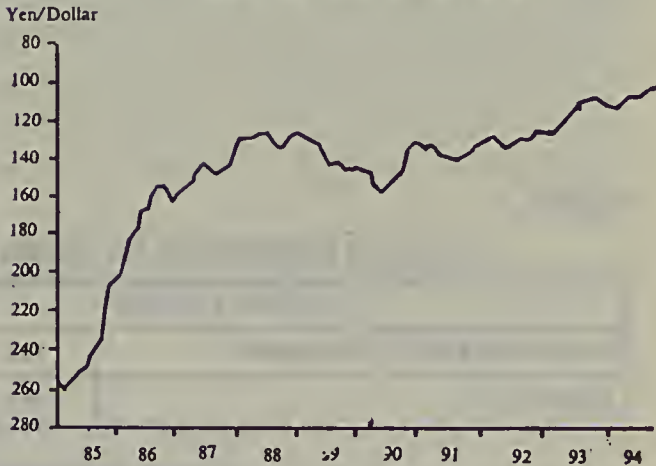


Figure 5

GOVERNMENT PURCHASE OF FOREIGN PRODUCTS

	Japan	US
Supercomputers	62%	0%
Medical Instruments	32%	3%
Telecommunication Equipment	6,3%	0,3%
Total	1,38%	1,19%

(MITI etc.)

Figure 6

CHANGES IN THE INDUSTRIAL STRUCTURE

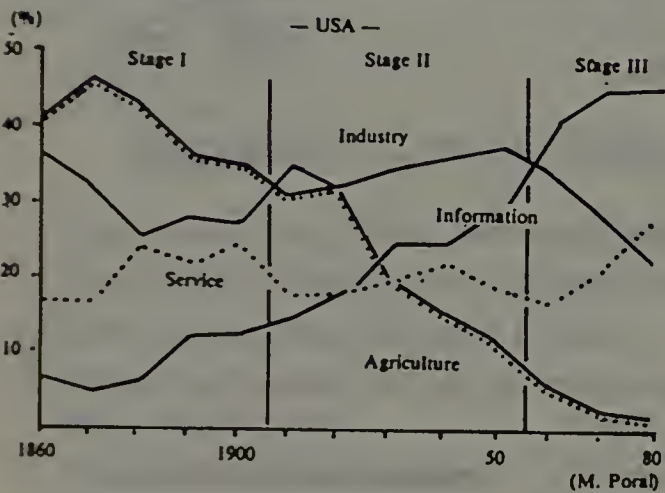


Figure 7

CHANGES IN THE INDUSTRIAL STRUCTURE

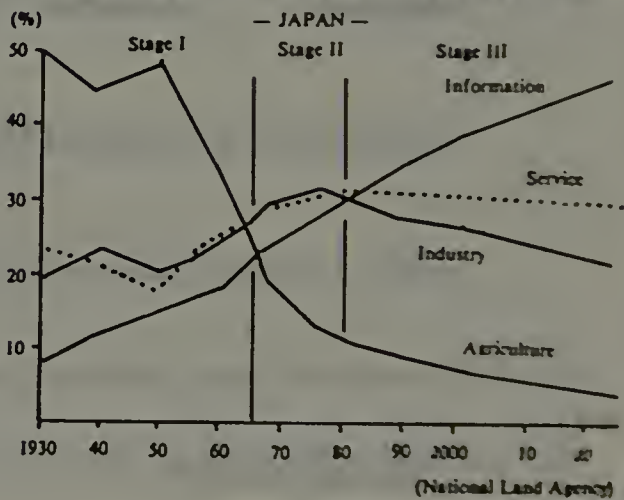


Figure 8

JAPAN'S EXPORTS TO US IN 1992

Total BS95,8 (100.0%)		
Products Not Made by US Companies	16,4	(17,1%)
Capital Goods	48.7	(50,8%)

(Source: Sumitomo Corporation)

DAFTAR PUSTAKA

- Garnaut, Ross dan Peter Drysdale. 1994. *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*. Australia: Harper Educational Publishers.
- Hatakeyama, Noburo. 1994. *The Japanese Market Is Not Closed*. Tokyo, Japan: Keizai Koho Center, Juni.
- Ihza, Yusron. 1994. Trend Jepang dalam Kompetisi. *Kompas*, April, Jakarta.
- , Berlangsung Re-Asianisasi Jepang. *Kompas*, April, Jakarta.
- James, William E. 1994. The Global and Regional Economic Outlook and Indonesia's Export Prospects: 1994-1998. *Indonesian Export Forum*, NAFED, October, Jakarta.
- Keidanren's Committee on US Affairs. 1994. From Confrontation to Cooperation. *Keidanren Review*, April, Tokyo, Japan.
- Kuntjoro-Jakti, Hero U. 1994. *Hubungan Jepang-AS*. Jakarta: FISIP-UI, April.
- Lord, Winston. 1993. Prosperity in the Pacific. *FEER*, November, Hong Kong.
- Mom. 1995. Mengapa Defisit Perdagangan AS-Jepang Meningkat. *Kompas*, Mei, Jakarta.
- Sender, Henny. 1995. Nippon's Choice. *FEER*, Juni, Hong Kong.
- Sekimoto, Tadahiro. 1995. Agenda for Global Trade. *Keidanren Review*, Mei, Tokyo, Japan.
- Samhadi, Sri Hartati. 1995. Sanksi Dagang AS: Siapa Setelah Jepang?. *Kompas*, Juni, Jakarta.
- Stoeckel, A (ed.). 1990. *Western Trade Blocs: Game, Set or Match for Asia Pacific and the World Economy?* Center for International Economics, Canberra, Australia.
- Tat. 1995. Jepang Perlu Tumbuh Dua Kali Lipat. *Kompas*, Mei, Jakarta.
- Widyahartono, Bob. 1995. Amerika-Jepang. *Gatra*, Mei, Jakarta.
- , Jepang di Asia atau Bagian dari Asia. *Suara Pembaruan*, Jakarta.
- World Bank. 1993. *East Asia: A Year of Success: A Future of Challenges*. Washington, USA, September.

Investasi di Kawasan Timur Indonesia: Suatu Kajian Ekonomi Politik*

Faisal Siagian

Pendahuluan

UNTUK pertama kali dalam sejarah, GBHN 1993 mencantumkan rencana membangun Kawasan Timur Indonesia. Sebelumnya pada tanggal 4 Januari 1990 Presiden Soeharto dalam Pidato Pengantar Nota APBN Republik Indonesia Tahun 1990/1991 secara eksplisit menyatakan sebuah keputusan politik penting mengenai perlunya prioritas pembangunan diarahkan ke Kawasan Timur Indonesia. Dengan pidato tersebut arus dan gelora pembangunan semakin intensif diarahkan ke timur yang secara populer dikenal dengan istilah *go east*.

Berbagai Pendekatan Terhadap Keterbelakangan KTI

Ilmu Politik sangat menaruh perhatian pada kawasan terbelakang Dunia Ketiga, tak

* Makalah yang disajikan untuk Seminar Nasional X AIPI dengan tema *Kawasan Timur Indonesia dalam PJPT II: Pengembangan Potensi Daerah*. Kerja sama AIPI dengan UNSRAT Manado, 15-17 September 1993.

terkecuali Indonesia. Tentu saja *frame of reference* para ilmuwan politik dalam memandang kawasan ini bersifat politis. Namun kajian ini lebih banyak memakai paradigma teoritis tentang pembangunan politik yang antara lain mencakup peranan militer, kudeta dan sebagainya (David Apter, 1985: 444-447). Oleh sebab itu, perlu suatu "terobosan" baru dalam mendekati permasalahan kawasan "terbelakang" secara interdisipliner dan terpadu.

Dalam Ilmu Politik dikenal banyak pendekatan. Akan sangat bermanfaat untuk menunjukkan pendekatan itu hanya sekedar menjelaskan bahwa keterbelakangan suatu kawasan adalah dari perspektif pembangunan. Sebab istilah keterbelakangan mengandung makna buruk, sedangkan istilah pembangunan mengandung makna baik.

Kepustakaan teoritis tentang pembangunan di Dunia Ketiga dengan jelas mengajukan sejumlah jawaban mengapa suatu kawasan relatif berkembang, padahal kawasan lain terbelakang. Secara luas terdapat empat pendekatan utama yang dapat dibedakan dengan jelas (Harold Crouch, 1991 dalam Fai-

sal Siagian/Happy Bone Zulkarnain dan Laode Ida, 1993: 1-2).

Pertama, kepustakaan tentang modernisasi yang muncul di akhir tahun 1950-an dan 1960-an, yang menekankan pada faktor-faktor budaya. Transformasi budaya dipandang perlu untuk menghasilkan berbagai kualitas psikologis dan motivasi yang dituntut untuk memacu modernisasi.

Kedua, penulis-penulis lain membuat pendekatan yang lebih institusional atau struktural. Menurut pandangan ini hambatan terbesar terletak pada perubahan-perubahan kelembagaan yang tidak hanya bersifat administratif tetapi juga birokratis. Menurut pandangan ini peranan birokrasi yang dominan di kebanyakan negara Dunia Ketiga menjadi penghambat utama yang harus diatasi.

Ketiga, sementara penulis-penulis tadi berkonsentrasi pada faktor-faktor struktural di dalam negeri, maka mazhab lainnya yang muncul di akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an melihat struktur internasional dan ketergantungan negara-negara Dunia Ketiga terhadap negara-negara maju sebagai faktor penyebab. Menurut pandangan mereka para birokrat yang korup mampu berkuasa adalah karena mereka memiliki dukungan dari dunia internasional dan bertindak sebagai agen-agen kapitalisme internasional. Dalam hal ini eksploitasi dunia "neo kolonial" terus-menerus dianggap sebagai penyebab dari keterbelakangan dan dominasi ekonomi yang bersifat dependen.

Keempat, pendekatan ketergantungan ini kemudian ditentang oleh pendukung pendekatan pembangunan, yang berpendapat bahwa kapitalisme internasional secara kondusif telah membawa kemajuan di Dunia Ketiga dan secara rasional dianggap sebagai "pem-

angunan untuk Dunia Ketiga", dan bahwa kawasan terbelakang tengah merangkak menjadi negara berkembang di sejumlah negara Dunia Ketiga.

Sekarang semakin disadari bahwa pendekatan pembangunan bukan hanya pantas ditujukan pada wilayah terbelakang *an sich*, tapi juga antara satu daerah dengan daerah lainnya yang terkondisikan sebagai suatu negara kesatuan seperti Indonesia.

Melihat wilayah perekonomian Indonesia antara satu pulau dengan pulau lainnya belum terintegrasi secara mondial, maka secara teknis semakin sulit untuk membuat taksiran dalam konteks perbandingan kemakmuran ekonomi dari berbagai propinsi di Indonesia yang berbeda-beda secara geografis. Oleh karena itu, kita harus memiliki pengetahuan yang tepat mengenai kondisi-kondisi yang mereka miliki.

Menurut hemat kami, suatu upaya telah dibuat bagaimana memadukan pendekatan-pendekatan di atas secara umum untuk diterapkan di Indonesia sesudah periode 1965. Dalam kepustakaan mengenai Orde Baru, kegunaan pendekatan-pendekatan ini adalah untuk memahami hakekat pembangunan nasional Orde Baru dengan harapan bahwa telah terjadi akumulasi ekonomi dan politik secara transparan dan merata di seluruh wilayah Indonesia. Untuk sebagian faktor determinan bersifat ekonomi dan politik.

Ekonomi-Politik KTI

Di kalangan pakar politik telah timbul pendekatan ekonomi-politik. Metode analisis ekonomi-politik dapat dikatakan sebagai penerapan dan cara pendekatan yang berasal dari teori politik untuk memahami permasa-

lahan ekonomi (Kuntjoro-Jakti, 1991: 5). Sampai batas tertentu, pendekatan ekonomi-politik dapat dikelompokkan ke dalam tiga faktor yaitu faktor politik, faktor ekonomi dan faktor sosial.

Dalam membedah persoalan ekonomi pendekatan ekonomi-politik digunakan oleh para pakar politik bukan hanya berdasarkan variabel dan parameter ekonomi, tetapi juga menyelidiki keterlibatan aktor-aktor dalam variabel/parameter tersebut. Misalnya penanaman modal di KTI, di sini akan dicermati bukan hanya variabel/parameter ekonomi tetapi juga tingkah laku pelaku-pelaku ekonomi yang berkaitan erat dengan proses penanaman modal (PMA/PMDN) di berbagai sektor ekonomi di KTI.

Jadi kegunaan pendekatan/kajian ekonomi-politik untuk menganalisis proses penanaman modal di KTI adalah: (1) meninjau suatu tingkah laku penanaman modal berdasarkan kacamata politik dan bukan karena kebetulan yang disebabkan oleh proses yang disengaja; (2) bahwa penanaman modal di KTI ditentukan oleh pengambilan keputusan oleh aktor-aktor politik baik yang berada di pemerintahan pusat maupun daerah.

Transformasi ekonomi dan politik Indonesia masa Orde Baru telah banyak dilakukan oleh peranan kaum kapitalis. Sebagaimana perdagangan dan industrialisasi telah meluas, maka kaum kapitalis telah tumbuh atas kekuatan negara yang hingga saat ini kelas ini belum mampu mengadakan perubahan-perubahan penting khususnya di bidang politik (Richard Robison, 1985: Bab II).

Selama 25 tahun terakhir pembangunan bercorak kapitalistik yang menyangkut bidang ekonomi lebih banyak diarahkan ke Kawasan Barat Indonesia (KBI). Proses ini

pada umumnya tidak terjadi di Kawasan Timur Indonesia (KTI), kalau ada pun porsi-nya terbatas. KTI secara ekonomis selalu lemah dalam proses untuk menjadi setara dengan KBI, sementara itu KBI sendiri makin lama semakin dominan. Sebagai kawasan yang boleh dikatakan terbelakang, KTI tidak mampu mengalihkan semua ekonominya untuk menjadi suatu kekuatan ekonomi baru. Barangkali sangat beralasan jika KTI perlu dimasukkan dalam GBHN.

Sejak penyerahan kedaulatan secara formal dalam tahun 1949 dan khususnya dengan peningkatan penanaman modal asing korporatif besar-besaran yang dimulai tahun 1967, secara intensif suatu model Pembangunan Ekonomi yang menyertakan PMA dan PMDN sebagai pelengkap yang di masa sebelumnya banyak dibatasi. Sehingga jika dibandingkan dengan negara-negara yang termasuk *New Industrial Countries* (NIC), Indonesia jauh ketinggalan. Dengan diundangkannya peraturan pemerintah mengenai penanaman modal, maka berbondong-bondonglah para investor membanjiri Indonesia. Hingga tahun 1992 lalu untuk pertama kali dalam sejarah investasi, investasi di Indonesia bisa menembus nilai US\$10,31 milyar (BKPM, 1993).

Mengapa KBI lebih maju daripada KTI, mengapa PDRB KTI lebih rendah daripada PDRB KBI? Mengapa investasi PMA/PMDN lebih tinggi di KBI daripada di KTI? Menjawab pertanyaan ini berarti memberikan suatu penjelasan mengenai fenomena politik dan ekonomi (Oppenheimer, 1984: 3).

Pembangunan berarti perubahan dari suatu masyarakat yang tidak berkembang menuju masyarakat yang maju, dan merupakan peralihan yang sangat rumit. Pertum-

buhan berlangsung dengan meningkatkan sumbangan bersih kepada masyarakat dan memberi kemampuan kepada orang-orang untuk menikmati lebih banyak pilihan atau alternatif sehingga dengan demikian menyempurnakan kondisi hidup mereka (Amir Santoso Ph.D dan Riza Sihbudi, 1993: 189).

Ekonomi politik dari KTI dan KBI tidak terpisah satu dengan yang lain, tetapi berada dalam suatu konteks yang dibentuk dan dipengaruhi oleh sistem nasional dan internasional.

Dalam membedah kebijakan ekonomi dan politik yang dirancang untuk memungkinkan pertumbuhan ekonomi dan kohesi sosial, pemerintah bukan saja memberikan perhatian kepada aparatur negara formal tetapi juga kelompok kepentingan, individu, yang menjadi kekuatan domestik. Pemerintah juga memberikan insentif untuk mengatasi kendala yang mungkin muncul dalam interaksi unit-unit pemerintahan.

Hal seperti ini dialami oleh masyarakat KTI, di mana unsur kemajuan sangat lambat datangnya karena mereka di samping tidak mempunyai sumber-sumber untuk memacu pertumbuhan (modal, sarana/prasarana), juga karena kurangnya inovasi dan teknologi (Rudini, 1992).

Indikator-indikator pertumbuhan seperti pendapatan per kapita atau pendapatan nasional secara regional menyatakan banyak arti, tapi beberapa bentuk pertumbuhan tidak muncul di KTI dalam indikator-indikator seperti itu. Misalnya apakah negara akan mencurahkan sumber dayanya untuk membangun infrastruktur yang akan menjamin kesempatan industri di masa mendatang sehingga tidak terjadi ketimpangan, di mana dalam Pelita VI ini perkembangan KBI justru menjadi lebih kaya sedangkan KTI ma-

kin miskin.

Sejalan dengan penetrasi kapitalisme zaman Orde Baru sejak tahun 1967, maka perkembangan ini sangat mempengaruhi penduduk KTI. Perkembangan kapitalisme tentu saja mengaitkan mereka yang selama puluhan tahun berada di luar ekonomi uang, relatif terpencil, periferial dan marginal dengan aktivitas ekonomi yang produktif, efisien dan ekspansif (Richard Robison, 1985).

Perkembangan ekonomi Indonesia mencerminkan perilaku ekonomi yang jelas-jelas ekonomi kapitalis meskipun masyarakat umumnya masih enggan menyebutkannya secara terus terang, karena kata-kata "kapitalis" dan "liberal" boleh dikatakan masih tetap tabu dalam iklim ideologi yang ada sekarang ini, di samping istilah ini menimbulkan masalah-masalah politik yang peka.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah pusat untuk meningkatkan status ekonomi-politik KTI adalah penanaman modal. Untuk mendukung proses ini dibuatlah kebijakan yang kondusif untuk merealisasikan ekspansi kapital di KTI. Tentu saja penetrasi kapital di KTI mempunyai implikasi yang sangat luas baik terhadap nilai-nilai sosial budaya, sikap terhadap kerja, lapangan kerja dan sumber daya manusia yang makin diarahkan untuk memacu pertumbuhan dan perkembangan yang memadai bagi ekspansi kapital (Richard Robison, 1985; Van der Kraan, 1985; Koentjoro-Jakti, 1992 dan Hadi Soesastro, 1992).

Jelas bahwa KTI sebagai pendatang baru pada tahap Indonesia sedang memasuki PJPT II, akan bekerja dalam rintangan yang luar biasa. Timbul pertanyaan, haruskah KTI menempuh jalan pembangunan seperti yang telah dirintis oleh KBI, atau KTI ditak-

dirkan harus secara absolut terpukul pada keterbelakangan?

Demikian mendesaklah usaha untuk mencari alternatif model pembangunan bagi KTI yang "lebih akhir" mengecap pertumbuhan ketimbang KBI yang "lebih awal" menikmati hasil pembangunan.

Investor Go East

Pengertian *east* (timur) di sini mencakup Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang terdiri dari sembilan propinsi yaitu Irian Jaya, Maluku, Timor Timur, NTT, NTB, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Selatan (Sondakh, 1992).

Dalam alokasi dana pembangunan, pertumbuhan DIP sektoral untuk KTI periode 1988/1989-1992/1993 rata-rata tumbuh 23,79% per tahun. Berarti jauh lebih tinggi daripada pertumbuhan untuk Kawasan Barat Indonesia yang sebesar 8,13% per tahun (BPS, 1991).

Berbagai indikator menunjukkan bahwa Kawasan Timur Indonesia secara relatif memang ketinggalan dari Kawasan Barat Indonesia. Maksudnya secara absolut Kawasan

Timur Indonesia memang tumbuh. Namun pertumbuhannya tidaklah secepat Kawasan Barat Indonesia, sehingga dari waktu ke waktu Kawasan Timur Indonesia makin tertinggal. Penyebab utamanya mungkin adalah perekonomian yang berkembang lambat, karena produk KTI sangat tergantung pada sektor primer serta proses industrialisasi dan investasi yang kurang berarti di seluruh KTI (LSPI, 1992).

Untuk lebih jelas betapa pincangnya investasi antara KBI dan KTI, baik jumlah proyeknya maupun nilainya dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Hingga akhir bulan Juni 1990 secara kumulatif (sejak tahun 1967/1968) hanya 10% jumlah proyek PMDN berada di KTI (dengan nilai sebesar 9% dari seluruh nilai PMDN) dan hanya 9,4% proyek PMA berada di KTI (*Suara Karya*, 6 Juli 1990).

Kawasan Timur Indonesia terkenal dengan komoditi primer yang merupakan "tulang punggung" perekonomiannya. Kalau di tingkat nasional andil sektor industri manufaktur terhadap PDB sudah berkisar 18-19%, di Kawasan Timur Indonesia andil sektor industri manufaktur terhadap pertumbuhan PDB antara 4-5%.

Tabel 1

PROYEK PMDN DAN PMA YANG DISETUJUI MENURUT WILAYAH 1967-1990

Wilayah	PMDN		PMA	
	Jumlah Proyek	Nilai	Jumlah Proyek	Nilai
KBI	5.765	104.005,5	1.442	29.823
KTI	630	9.545	148	3.937
Indonesia	6.395	113.550	1.570	33.760,5
Rasio Nasional	9.9	8.4	9.4	11.7

Sumber: BKPM, 1967-1991.

Strategi *go east* bukan kata klise, bukan omong kosong dan juga bukan kata penghibur masyarakat KTI, melainkan suatu keinginan kuat pemerintah pusat yang akan segera terwujud. Memang sudah sekian lama gagasan ini muncul, namun hanya sedikit porsi perhatian yang diarahkan ke sana. Tapi kini strategi itu mendapat perhatian penuh dari pemerintah yang berkeinginan kuat menjadikan aspek pemerataan sebagai strategi pembangunannya.

Pengalaman Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap I (1967-1992) membuktikan bahwa investasi diperlukan untuk meningkatkan kualitas hidup rakyat. Tanpa investasi, kualitas hidup rakyat bukan saja tidak mungkin ditingkatkan bahkan mungkin merosot. Begitu pula dengan KTI. Rantai sederhana ini menunjukkan persoalan langkanya investasi PMA/PMDN di KTI yang mempunyai implikasi luas dan bahkan sangat mempengaruhi postur pertumbuhan KTI dalam PJPT II ini.

Jelaslah bahwa dana investasi diperlukan untuk pembangunan KTI secara berkelan-

jutan. Kebutuhan investasi menjadi suatu tantangan yang sangat berarti bagi pengambil kebijakan politik pembangunan baik yang ada di pusat maupun perangkat birokrat yang mengimplementasikannya di daerah. Hal ini mulai tampak pengaruhnya dengan mulai berlarinya investor lokal ke timur. Untuk lebih jelasnya berikut ini kami paparkan raihan investasi sembilan propinsi di Kawasan Timur Indonesia (Tabel 2).

Kalau selama periode 1968-1990 investasi PMDN di KTI mencapai Rp 8.626,4 miliar, maka sampai tahun 1991 investasinya meningkat menjadi Rp 12.434,7 miliar atau naik sekitar 44%. Porsi investasi PMDN di KTI selama periode 1968-1990 hanya 5,86% tapi selama periode 1968-1991 porsi investasinya meningkat menjadi 6,65%. Sebaliknya, porsi investasi PMDN di KBI dalam periode yang sama turun dari 94,14% menjadi 93,35% (BPS, 1992).

Selanjutnya akan kami kaji tingkat investasi (PMDN) di sembilan Propinsi KTI periode 1968-1991:

Tabel 2

LAJU PERTUMBUHAN PEMBENTUKAN MODAL DALAM PDRB (%) 1983-1987

No. Propinsi	Laju Pertumbuhan	Pembentukan Modal dalam PDRB
1. Sulawesi Utara	3,5	22,0
2. Sulawesi Tengah	5,2	21,3
3. Sulawesi Selatan	5,8	23,8
4. Sulawesi Tenggara	7,0	22,4
5. NTB	5,7	22,2
6. NTT	4,9	26,1
7. Maluku	8,3	19,2
8. Irian Jaya	2,3	10,8
9. Timor Timur	6,8	26,0

Sumber: BPS, 1988.

- (1) *Irian Jaya* dalam tahun 1991 cukup besar mengantongi investasi PMDN dibanding wilayah KTI lainnya. Propinsi yang terletak di ujung timur ini telah berhasil mengantongi investasi sebesar Rp 2.104,4 miliar yang terdiri dari tujuh proyek PMDN, hanya dalam jangka waktu setahun. Padahal sebelumnya dalam jangka waktu 23 tahun (1968-1992) hanya mampu mengantongi Rp 1.659,9 miliar. Ini berarti peningkatan yang luar biasa sekali besarnya. Kalau selama periode 1967-1990 porsi investasi PMDN hanya mencapai 1,1%, maka sampai periode 1991 porsinya naik menjadi 2,0%. Dengan demikian Irian Jaya menempati peringkat ke-10 setingkat di bawah Bali. Sedangkan dalam tahun 1991 sendiri Irian Jaya mempunyai porsi investasi 5,3%. Dengan demikian Irian Jaya menempati urutan ke-7, tiga tingkat di bawah DKI Jakarta.
- (2) *Propinsi Maluku* dalam tahun 1991 mengantongi investasi sebesar Rp 122,6 miliar atau 0,3% porsi investasinya dalam tahun tersebut. Selama periode 1968-1990, Maluku telah menyerap investasi sebesar Rp 1.678,5 miliar, dengan jumlah proyek 103 buah dengan porsi investasi keseluruhannya 1,1%. Jadi seluruh investasi PMDN Maluku sampai tahun 1991 menjadi Rp 1.801,1 miliar dengan porsi investasinya turun menjadi 1,0%.
- (3) Daerah kering sebelah timur Bali yaitu *Nusa Tenggara Barat* (NTB) cukup besar dalam menyerap investasi PMDN selama tahun 1991. Kalau selama periode 1968-1990 NTB mengantongi investasi PMDN sebesar Rp 571,4 miliar dengan porsi investasi PMDN 0,4%. Tapi dalam tahun 1991 NTB dapat lebih banyak menyerap investasi PMDN sehingga sampai tahun 1991 investasi PMDN menjadi Rp 942,7 miliar dan porsi investasinya naik menjadi 0,5%. Jadi hanya dalam jangka waktu setahun NTB mampu meraih investasi PMDN cukup besar yaitu sebesar Rp 373,3 miliar, suatu peningkatan yang fantastis untuk daerah kering macam NTB. Salah satu alasan tingginya peningkatan investasi di wilayah NTB adalah transportasi dari Jawa cukup lancar, sehingga pengangkutan peralatan untuk keperluan investasi dapat dilakukan dengan lancar dan biaya relatif rendah.
- (4) Selanjutnya, daerah *Nusa Tenggara Timur* (NTT) menyerap investasi PMDN hanya Rp 18,9 miliar selama tahun 1991. Periode sebelumnya 1968-1990 menyerap investasi sebesar Rp 508,2 miliar atau porsi investasinya hanya 0,3%. Jadi sampai tahun 1991 seluruh investasi PMDN yang telah diserap adalah Rp 527,1 miliar dengan porsi investasinya tetap 0,3%.
- (5) *Sulawesi Selatan* dengan kawasan industri Makassar (*Makassar Industrial Estate* - MIE) selama tahun 1991 cukup besar menyerap investasi PMDN yaitu Rp 303,0 miliar, sehingga seluruh investasi PMDN sampai tahun 1991 mencapai Rp 1.744,4 miliar dengan jumlah proyek 178 buah. Dengan demikian porsi investasinya menjadi 0,9%. Sedangkan periode sebelumnya 1968-1990 porsi investasinya 1,0% dengan jumlah investasi Rp 1.441,4 miliar dengan demikian porsi investasinya turun 0,1%. Pada bulan April 1992 *Makassar Industrial Estate* telah menandatangani kerja sama dengan *Trade Development Zone* (TDZ). Perjanjian Mitra Zona Dagang ini berarti bahwa di kedua zona, para pengusaha mendapatkan insentif dan keringanan untuk memproduksi.

- (6) Daerah kopra *Sulawesi Tengah* selama tahun 1991, cukup besar menyerap investasi PMDN yaitu Rp 451,9 miliar, suatu jumlah yang cukup besar bila dibandingkan dengan Sulawesi Selatan dan Utara yang relatif sudah lebih maju. Padahal selama periode 1968-1990 daerah ini hanya mampu menyerap Rp 795,4 miliar dengan jumlah proyek 59 buah dan porsi investasinya 0,5%. Tetapi sampai tahun 1991 keadaan berubah dengan cepat. Sulawesi Tengah mampu meningkatkan investasinya menjadi Rp 1.247,3 miliar dengan jumlah proyek 66 buah dan porsi investasinya naik menjadi 0,7%.
- (7) Selama tahun 1991 *Sulawesi Utara* cukup besar dalam meraih investasi PMDN yaitu Rp 384 miliar, dengan jumlah proyek 11 buah. Selama periode 1968-1990 daerah pariwisata ini menyerap investasi Rp 1.263 miliar dengan jumlah proyek 63 buah dan porsi investasi 0,9%. Sehingga sampai tahun 1991 jumlah investasi PMDN menjadi Rp 1.647,0 miliar dan porsi investasinya tetap bertahan 0,9%. Diperkirakan dalam tahun-tahun mendatang investasi di daerah ini akan melampaui Sulawesi Selatan, karena daerah ini potensial sekali sebagai daerah pariwisata dan merupakan daerah yang strategis dalam jalur perdagangan Asia Pasifik. Sudah pasti dengan terbukanya jalur perdagangan ini bidang-bidang usaha lain akan mengembangkan usaha ke sana (*follow the trade*).
- (8) Barangkali hanya *Sulawesi Tenggara* yang agak lambat perkembangannya dibandingkan dengan daerah yang lain. Hal ini disebabkan aksesibilitas sosial ekonomi masih belum terbuka luas dan

kurangnya infrastruktur yang mendukung penanaman modal ke daerah ini, walaupun potensi daerah ini tidak kalah dibandingkan dengan Sulawesi Tengah. Daerah ini relatif ketinggalan daripada Sulawesi Tengah, Selatan dan Utara. Trans-Sulawesi yang kini dibangun hanya menghubungkan Sulawesi Tengah, Selatan dan Utara, sehingga daerah ini tidak bisa ditembus lewat jalan darat. Begitu pula, jalur lautnya kurang menguntungkan dalam arti kapal-kapal bermuatan besar tidak dapat langsung berlabuh di ibukota propinsi melainkan harus ke Muna dulu baru kemudian dilanjutkan dengan kapal-kapal yang lebih kecil. Kondisi ini menyebabkan tingginya biaya transportasi dan pemasaran yang paling dihindari oleh para investor. Selama periode 1968-1990, Sulawesi Tenggara telah menyerap investasi PMDN sebesar Rp 738,9 miliar dengan jumlah proyek 16 buah dan porsi investasi secara nasional hanya 0,4%. Tapi dalam periode sebelumnya 1968-1990 daerah ini mampu menyerap 14 proyek dengan investasi Rp 686,7 miliar dengan porsi investasi 0,5%, yang berarti turun 0,1% dalam satu tahun ini. Dengan demikian dalam tahun 1991 Sulawesi Tenggara hanya menyerap Rp 52,2 miliar dengan jumlah proyek dua buah. Trans Sulawesi yang kini dibangun hanya menghubungkan Sulawesi Tengah, Selatan dan Utara, sehingga daerah ini tidak bisa ditembus lewat jalan darat. Begitu pula, jalur lautnya kurang menguntungkan dalam arti kapal-kapal bermuatan besar tidak dapat langsung berlabuh di ibukota propinsi melainkan harus ke Muna dulu baru kemudian dilanjutkan dengan kapal-kapal yang lebih kecil. Kondisi ini menyebabkan tingginya biaya transportasi dan pemasaran yang paling dihindari oleh para investor. Selama periode

1968-1990, Sulawesi Tenggara telah menyerap investasi PMDN sebesar Rp 738,9 miliar dengan jumlah proyek 16 buah dan porsi investasi secara nasional hanya 0,4%. Tapi dalam periode sebelumnya 1968-1990 daerah ini mampu menyerap 14 proyek dengan investasi Rp 686,7 miliar dengan porsi investasi 0,5%, yang berarti turun 0,1% dalam satu tahun ini. Dengan demikian dalam tahun 1991 Sulawesi Tenggara hanya menyerap Rp 52,2 miliar dengan jumlah proyek dua buah.

- (9) Selama tahun 1991 hanya satu daerah saja yang tidak mengantongi investasi PMDN yaitu daerah *Timor Timur*. Dalam tahun tersebut investor sama sekali tidak melakukan investasi ke sana. Sedangkan selama periode 1968-1990 investasi PMDN yang terserap ke Timor Timur hanya Rp 24,9 miliar dengan jumlah proyek enam buah. Dengan demikian porsi investasi PMDN daerah ini secara nasional 0,0%, sehingga menempati urutan terbawah di antara 27 provinsi.

Pihak investor asing tidak begitu berminat menanamkan investasinya ke daerah KTI. Berbeda dengan PMDN, porsi investasi PMA di KTI turun sama sekali. Selama periode 1967-1990, KTI mampu menyerap PMA sebesar US\$2.951,4 juta dengan porsi PMA secara nasional 7,49%. Tapi dalam periode 1967-1991 investasi PMA menjadi US\$2.973,7 juta dengan porsi investasi 6,22%, berarti turun 1,27%.

Hanya daerah-daerah tertentu saja menerima investasi PMA dalam tahun 1991. Tapi itu pun nilainya tidak begitu besar, misalnya Sulawesi Utara mengantongi investasi PMA

yang paling besar di antara daerah KTI lainnya yaitu sebesar US\$7,2 juta dengan porsi investasi hanya 0,1%. Bahkan ada beberapa daerah tertentu yang sama sekali tidak mengantongi investasi PMA selama tahun 1991 yaitu NTT, Timor Timur dan Irian Jaya.

Salah satu kiat untuk mencari investor asing bagi pembangunan KTI adalah dengan berpartisipasi dalam pasaran terbuka. Seperti yang dilakukan 400 orang Indonesia dari KTI yang menghadiri *Expo Northern Territory* (NT) yang berlangsung di Darwin (Australia) bulan Juni 1993. Dengan Expo itu para pengusaha Australia dapat mengetahui langsung kesempatan investasi di KTI. Juga dengan partisipasi langsung para pengusaha dari KTI dapat menjual barang-barang ekspor dan manufakturnya tanpa kerumitan, sekaligus hal ini menjadi ajang promosi (*Kompas*, 12 Juni 1993).

Dengan mengamati kondisi tadi tampak adanya kecenderungan investor dalam negeri mengarahkan usahanya ke KTI, terutama ke daerah-daerah yang masih tertinggal. Walaupun demikian masih tampak adanya konsentrasi penanaman modal di wilayah KTI yang merupakan basis pertumbuhan (*growth pole*) seperti Sulawesi Selatan. Namun basis pertumbuhan itu pun hanya di kota Ujung Pandang saja, sedangkan daerah-daerah lain relatif kecil kontribusinya. Mungkin inilah yang harus menjadi perhatian berbagai pihak sehingga pemerataan ke KTI tidak hanya berpusat di kota-kota tertentu saja. Untuk itu diperlukan iklim investasi yang dapat menarik investor swasta. Hal itu sebenarnya dapat diciptakan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan sehingga investor tidak merasa dipersulit, bahkan sebaliknya harus didukung dengan segala sarana yang ada serta partisipasi masyarakat secara terbuka.

Cara Menarik Investor

Menurut Ketua BKPM Sanyoto Sastrowardoyo (1993), cara menarik para investor ke KTI memang agak berat meskipun *lost carry over*-nya bahkan sudah ditambah tiga tahun. Berbagai perangkat kebijakan pun di arahkan ke sana untuk menarik para investor serta untuk mendukung tercapainya pemerataan penanaman modal di KTI, antara lain kebijakan di bidang investasi, perpajakan, infrastruktur dan bidang keamanan.

Kebijakan Bidang Penanaman Modal (Investasi)

Dalam bidang investasi, para investor yang menanam modalnya di KTI akan mendapat berbagai fasilitas dan kemudahan dalam merealisasikan investasinya. Langkanya investasi (PMA/PMDN) di KTI menjadi alasan bagi pemerintah untuk memberi "rangsangan" kepada para investor. Pihak swasta mengharapkan agar diberi berbagai kemudahan investasi di KTI. Pemerintah dalam hal ini BKPM memberikan serangkaian rangsangan yang meliputi: (a) pemberian keringanan suku bunga kredit; (b) pemberian *grace period* yang lebih lama untuk pengembalian kredit bank; (c) pemberian kompensasi kepada para investor yang membangun sarana dan prasarana; (d) keringanan atau penundaan pajak atas kenikmatan pengeluaran perusahaan; (e) keringanan tarif penyusutan sebesar 50% untuk semua golongan; (f) memberikan kebebasan atau keringanan impor mesin peralatan dari DNI (Daftar Negatif Investasi); (g) memberikan pembebasan 100% atas seluruh impor barang modal; (h) mengecualikan DNI di luar yang berbintang dua (yang investasinya tertutup, walaupun produksinya diekspor); (i)

memberlakukan SK Menteri Keuangan No. 960/KMK.0/1983 secara lebih luas (BKPM, 1992).

Pertumbuhan kapital di Kawasan Timur Indonesia erat kaitannya dengan kebijakan pemerintah pusat dan *political will* untuk mengembangkan kawasan ini setara dengan Kawasan Barat Indonesia. Semua pakar setuju kalau dikatakan bahwa Kawasan Timur Indonesia ketinggalan dalam infrastruktur ekonomi. Untuk mengejar ketertinggalan Kawasan Timur Indonesia dari Kawasan Barat Indonesia, pemerintah sudah mengeluarkan berbagai kebijakan antara lain kebijakan PMA/PMDN, kebijakan fiskal moneter, maupun aneka macam fasilitas lain untuk merangsang investasi. Penanaman Modal Asing boleh 100% dalam lima tahun pertama dan setelah itu hanya 20% (Sanyoto Sastrowardoyo, 1993).

Kebijakan di Bidang Perpajakan

Sementara itu berbagai insentif perpajakan diberikan kepada para pemodal yang menanamkan uangnya di Kawasan Timur Indonesia. Di bidang perpajakan -- investor di KTI tanpa membedakan PMA dan PMDN -- pemerintah memberi dua jenis "rangsangan": (a) pengurangan PBB sebesar 50% terhitung selama delapan tahun sejak diperolehnya izin peruntukan tanah; (b) keringanan pajak penghasilan yang diberikan dalam bentuk kompensasi kerugian tidak lebih dari delapan tahun, terhitung mulai tahun pertama sesudah kerugian tersebut diderita. Kedua keringanan itu berlaku untuk kegiatan investasi baru dan perluasan jika besarnya perluasan minimal 30% dari investasi yang sudah dilakukan sampai akhir tahun pajak sebelum perluasan dilakukan. Selain itu, ke-

duanya berlaku untuk investasi pada hampir semua sektor, yaitu pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pertambangan, kehutanan, perindustrian, *real estate/industrial estate*, perhotelan dan jasa pengembangan kepariwisataan, prasarana dan sarana ekonomi serta jasa angkutan darat, laut dan udara.

Tapi kita belum bisa menimba hasilnya sekarang karena memang semuanya perlu waktu.

Kebijakan di Bidang Infrastruktur

Masalah yang paling mendesak bagi KTI adalah infrastruktur. Pembangunan infrastruktur ditargetkan untuk dapat mengatasi isolasi sebagian besar daerah di KTI dari pusat-pusat kegiatan ekonomi. Untuk itu pemerintah pusat telah menempuh serangkaian kebijakan melalui realokasi dana pembangunan ke KTI. Dalam APBN 1993/1994 anggaran pembangunan perhubungan untuk sembilan propinsi di KTI mengalami kenaikan sebesar 403,44% (menjadi Rp 257,6 miliar), subsektor Inpres peningkatan jalan kabupaten naik 16,1% (menjadi Rp 138,8 miliar), subsektor Inpres peningkatan jalan propinsi naik 231,6% (menjadi Rp 79,9 miliar) (*Kompas*, 7 April 1990).

Demikian pula halnya dengan anggaran Departemen Pekerjaan Umum mengalami kenaikan yang cukup berarti: (1) anggaran proyek PU naik 173,3% (menjadi Rp 58,5 miliar); (2) anggaran Bina Marga naik 605,1% (menjadi Rp 20,7 miliar); (3) anggaran Cipta Karya naik sebesar 390,5% (menjadi Rp 37,3 miliar) (APBN 1993/1994).

Selama ini banyak pengusaha asing yang mau menanamkan modal ke KTI, namun

rencana itu tidak mungkin dilakukan karena tidak tersedianya infrastruktur yang memadai di daerah itu.

Dalam infrastruktur dan DIP, KTI jauh ketinggalan jika dibandingkan dengan KBI. Hal ini menyebabkan akselerasi pembangunan di KBI lebih maju 20 tahun ketimbang KTI. Sampai sekarang pembangunan infrastruktur difokuskan pada tempat-tempat di bagian barat seperti Pulau Jawa dan Sumatera. Ini dapat dimengerti sebab jumlah penduduknya lebih banyak. Dan kini tiba giliran bagi Kawasan Timur Indonesia untuk melaksanakan pembangunan secara berkelanjutan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah KTI sangat sadar bahwa pembangunan infrastruktur seperti pelabuhan dan telekomunikasi perlu dilakukan untuk menarik investor asing agar mau menanamkan modalnya di KTI. Namun saat sekarang ini pemerintah (pusat atau daerah) tidak mungkin bisa memenuhi itu karena anggaran yang dimiliki sangat terbatas. Karena itu pilihan yang dilakukan adalah mendorong pengembangan kawasan-kawasan industri. Di KTI hingga saat ini hanya Propinsi Sulawesi Selatan yang memiliki kawasan industri yaitu *Makassar Industrial Estate*, sedangkan propinsi-propinsi lain di KTI belum ada.

Kebijakan di Bidang Keamanan

Di samping tiga kebijakan yang telah disebutkan di atas, perlu pula segi keamanan bagi investor yang menanamkan modalnya ke KTI harus tetap dijaga, sebab tanpa jaminan keamanan investor akan lari dari KTI. Selama ini banyak keluhan yang dilonarkan oleh para investor (khususnya investor Jepang yang membudidayakan mutiara)

di KTI bahwa gangguan keamanan yang kerap kali terjadi adalah pencurian terhadap peralatan pabrik.

Prospek Investasi di KTI

Seperti yang telah dikemukakan di atas, pembangunan KTI membutuhkan dana investasi. Tindakan yang dilakukan antara lain merayu pemilik modal asing dan PMDN. Penanaman modal ini diharapkan dapat memberikan berbagai *multiplier effect* pada masyarakat sekelilingnya, sehingga pada akhirnya masyarakat juga sama-sama turut menikmati kue kemakmuran (Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, 1990).

Sejalan dengan semakin melemahnya daya saing ekonomi nasional, maka pemerintah mengeluarkan serangkaian kebijakan ekonomi yang disebut deregulasi. Deregulasi telah mulai dilakukan sejak tahun 1983 (Mayling Oey dan Peter Gardiner, 1990: 11, Jamie Mackie dan Syahrir, 1990: 44).

Langkah-langkah deregulasi yang terus dilakukan oleh pemerintah diwarnai oleh beberapa kejadian pokok antara tahun 1989-1993: (1) pengumuman Paket Deregulasi bulan Juni 1989 (PAKJUN) tentang efisiensi dan produktivitas perusahaan negara; (2) dikeluarkannya berbagai ketentuan sebagai tindak lanjut Pakto 1989 yang merupakan langkah-langkah untuk melonggarkan pengendalian ekonomi; (3) pengumuman bulan Maret 1989 mengenai ketentuan lebih lanjut dari deregulasi perbankan dan pasar modal; (4) deregulasi sektor riil Juli 1992 (PAKJUL 192) yang menyangkut perizinan di bidang investasi (daftar negatif investasi, HGU untuk PMA murni dan PMA patungan dan tata cara penanaman modal; (5) Paket Juni 1993 yang berisi deregulasi di bi-

dang investasi.

Ada suatu hal patut dikemukakan, bahwa besaran investasi di Indonesia sejak tahun 1992 mulai menurun dan dapat dikatakan bahwa proyeksi investasi bernada pesimis. Menurunnya angka investasi ini disebabkan: (1) situasi internasional sangat tidak menguntungkan yang ditandai resesi ekonomi tujuh negara industri maju; (2) menurunnya putaran modal dari negara maju ke negara berkembang, bukan oleh iklim investasi yang kurang baik; (3) di samping itu bagi negara berkembang muncul negara-negara pesaing baru yang sangat potensial menarik investor asing seperti RRC, Vietnam, India, Pakistan, Filipina dan sebagainya yang membuka pintu lebar-lebar untuk investasi; (4) belum efektifnya deregulasi di bidang investasi yang cenderung menimbulkan "regulasi baru".

Sampai tanggal 15 Juli 1993 realisasi penanaman modal dalam negeri (PMDN) turun 18,6% menjadi Rp 14,9 triliun dari Rp 18,3 triliun tahun 1992. Dari segi proyek jumlahnya juga berkurang 2,2% dari 230 proyek tahun 1992 menjadi 225 proyek tahun 1993. Penurunan yang lebih besar terjadi pada Penanaman Modal Asing (PMA), yaitu penurunan 30,4% menjadi US\$4,8 miliar (1993) dari US\$6,9 miliar tahun 1992. Jumlah proyek menurun dari 162 menjadi 149 proyek (Sanyoto Sastrowardoyo, 1993).

Dari data-data yang dikumpulkan oleh BKPM yang terjun ke KTI dalam lima bulan terakhir ini, ternyata kendala investasi di KTI 31,3% menyangkut dukungan dana investasi, 22,2% soal perizinan, 15,7% pemasaran dan manajemen, 14% tanah, 5,7% prasarana, 3,9% fasilitas dan 1,8% pungutan (Sanyoto Sastrowardoyo, 1993).

Dibandingkan dengan Kawasan Timur

Indonesia, Kawasan Barat Indonesia kini masih tetap lebih kuat dalam hal menarik investasi (PMA/PMDN), meskipun sejak tahun 1992 mulai menurun. Baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang KTI masih belum bisa mengejar keunggulan KBI. Sebab KTI kini sedang menghadapi situasi perekonomian yang lesu dan banyak kendala menghambat aliran masuk investasi.

Penutup

Ada kebutuhan mendesak untuk meningkatkan roda pembangunan KTI sepesat roda pembangunan KBI. Situasi dan kondisi perekonomian KTI yang sangat memprihatinkan membutuhkan terobosan yang bersifat struktural. Salah satu alternatif untuk mengatasi stagnasi perkembangan ekonomi KTI adalah dengan cara meningkatkan investasi. Namun hingga saat ini investasi di kawasan ini belum sepenuhnya tercapai seperti yang diinginkan. Di samping hambatan yang berskala makro ada juga yang berskala mikro. Dari pokok-pokok pembahasan di atas ada beberapa hal yang perlu dicermati mengenai perkembangan Kawasan Timur Indonesia.

Pertama, membangun daerah terbela-kang seperti KTI membutuhkan peran pemerintah yang besar. Khusus mengenai investasi di KTI, maka peran pemerintah di samping menyediakan sarana dan prasarana juga bertugas memangkas peraturan yang cenderung menghambat para investor untuk menanamkan modalnya ke KTI.

Kedua, masih banyak yang harus dibenahi untuk menangani keadaan KTI. Permasalahan KTI lebih bersifat ekonomi dan politik. Oleh karena itu diperlukan perjuangan ekonomi dan politik untuk mengatasi segala

permasalahan baik yang berakar di dalam maupun yang berasal dari luar wilayah KTI. Khususnya yang menyangkut deregulasi investasi dan kekuatan pasar pada umumnya, KTI masih memerlukan intervensi pemerintah pusat.

Ketiga, strategi pembangunan yang berorientasi teknokratis untuk KTI cenderung "mengabaikan" arus politik bawah. Strategi Pembangunan Teknokratis kurang melibatkan masyarakat dalam pembangunan masalah sebelum suatu keputusan diambil. Politik cenderung berorientasi pada pusat-pusat kekuasaan, yang dengan demikian sangat membatasi partisipasi politik masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi di KTI. Urusan pembangunan di KTI lebih banyak menjadi urusan birokrasi, departemen dan tidak banyak melibatkan kelompok-kelompok dalam masyarakat yang paling merasakan dampak kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat yang diimplementasikan ke pemerintah daerah.

Keempat, terbatasnya dana pembangunan yang dimiliki oleh KTI menyebabkan pemerintah pusat sebagian besar harus tetap mensubsidi KTI dan pemerintah daerah KTI harus selektif memanfaatkannya. Untuk masa sekarang sikap pemerintah yang mencantumkan masalah KTI dalam GBHN 1993 belum dijabarkan secara transparan menjadi implementasi kebijakan pembangunan. Usaha pemerintah pusat untuk mengkonsentrasikan pengembangan Kawasan Timur Indonesia justru lebih bersifat "jargon" politik ketimbang realitas empiris.

Kelima, pemberitaan yang positif dan negatif harus seimbang mengenai arah pembangunan KTI, karena hal ini dinilai akan turut memacu raihan investasi di KTI. Media massa tidak bisa menutupi kegagalan dan keberhasilan pembangunan di KTI.

Keenam, untuk merayu pihak investor agar menanamkan modalnya di KTI tidak bisa dilakukan dalam satu-dua tahun. Oleh karena itu diperlukan keseriusan semua pihak dalam upaya memobilisasi dana yang ada sekarang, yang tentu saja dapat memacu laju investasi seperti yang diharapkan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Apter, David. E. 1985. *Pengantar Analisa Politik*. Jakarta: LP3ES.
- Biro Pusat Statistik. 1991. *Sensus Penduduk 1990*. Jakarta: BPS.
- BKPM. 1993. *Laporan Bulanan Keadaan Investasi 1992-1993*. Jakarta: BKPM.
- Kraan, Van der. 1985. *The Conquest of Lombok: Development and Underdevelopment*. Singapore: Oxford University Press.
- Kuntjoro-Jakti, Dorodjatun. 1990. *Kondisi Indonesia Bagian Timur (IBT) dan Peluang Bisnisnya: Observasi Awal 1990*. Jakarta: LPEM-UI.
- . 1990. *Strategi Jangka Panjang Pengembangan Ekonomi Maritim*. Jakarta: LPEM-UI.
- LPSI. 1992. *Seminar Pembangunan Daerah dalam PJPT II*. Jakarta.
- Oey, Mayling-Gardiner, Peter. 1990. *Lepas Landas Ekonomi dan Kesenjangan Regional*. *Prisma*, LP3ES.
- Oppenheimer, Joe A. dan Norman Fronlich. 1984. *Politik Ekonomi Modern*. Jakarta: Bina Aksara.
- Robison, Richard. 1985. *Indonesia: The Rise of Capital*. Singapore: Oxford University.
- Rudini. 1992. *Pengarah Seminar Pembangunan dalam Era PJPT I*. Jakarta.
- Santoso, Amir dan Riza Sihbudi (ed.). 1993. *Politik Kebijakan dan Pembangunan*. Jakarta: Dian Lestari Grafika.
- Sastrowardoyo, Sanyoto. 1993. *Prospek Penanaman Modal di IBT*. Jakarta: BKPM.
- Sekretariat Negara. 1993. *APBN 1993/1994*. Jakarta.
- Siagian, Faisal, Ida Laode Zulkarnain, Happy Bone (ed.). 1993. *Kelas Menengah Digugat*. Jakarta: Fikahati Aneska.
- Sondakh, F. 1992. *Pembangunan di Kawasan IBT: Kasus Sulawesi Utara*. Seminar Pembangunan Daerah dalam PJPT II (Oktober), Jakarta.
- Soesastro, Hadi. 1992. *Ekonomi IBT*. Jakarta: CSIS.
- Syahrir, Jamie Mackie. 1990. *Perkembangan Terakhir Ekonomi Indonesia*. *Prisma*, no. 3. LP3ES.

SURAT KABAR

- Kompas*, 7 April 1990 dan 12 Juni 1993.
- Suara Karya*, 9 April 1990.
- Suara Karya*, 6 Juli 1990.
- Business News*, 29 Januari 1990.

Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS Terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin

Malik Ruslan

KONSTELASI politik internasional pasca-Perang Dingin menyuguhkan berbagai fenomena yang menarik untuk dicermati. Fenomena pasca-Perang Dingin memang memunculkan beragam pendapat dari berbagai kalangan yang pada akhirnya belum memberi jawaban tuntas, minimal hingga paruh pertama dekade 1990-an ini.

Kawasan Eropa yang dulunya dikenal sebagai kawasan konflik (*trouble spot*) antara dua kepentingan (AS-Soviet) pada masa Perang Dingin, hingga kini masih menyisakan pertarungan politik yang cukup seru dan kian menarik untuk ditelusuri. Sebut saja reunifikasi dua Jerman, berpisahnya Cheko dan Slovakia serta bubarnya Yugoslavia setelah Slovenia dan Kroasia diakui oleh 12 negara Masyarakat Eropa. Meskipun demikian, kasus Yugoslavia sebetulnya dapat lebih dipahami sebagai tragedi kemanusiaan yang merupakan tumbal dari pasca-Perang Dingin itu sendiri.

Tulisan ini mencoba merajut dua faktor krusial (*crucial factors*) yang saling mempengaruhi di dalam kancah konstelasi perpoli-

tikan Eropa dewasa ini, yakni Rusia yang muncul sebagai satu-satunya ahli waris Uni Soviet di satu pihak dan soal kebijakan AS terhadap Eropa pasca-Perang Dingin di lain pihak.

Konstelasi Perpolitikan Eropa

Barangkali kurang proporsional membicarakan momentum pasca-Perang Dingin jika mengabaikan faktor Mikhail Gorbachev, pemimpin tertinggi Uni Soviet ke-10 pasca-Revolusi 1917. Sekitar dua tahun setelah beliau menduduki tampuk pimpinan tertinggi, gebrakan-gebrakan yang disodorkannya: demokratisasi, restrukturisasi (*perestroika*), dan keterbukaan (*glasnost*) seketika itu menyeruak ke segenap penjuru dunia. Gebrakan-gebrakan tersebut -- ada yang menyebutnya revolusi Gorbachev -- memberi dampak yang sangat besar dan mendasar pada konstelasi politik dunia pada umumnya dan Eropa pada khususnya, yakni menelorkan momentum pasca-Perang Dingin (*detente*) antara dua blok raksasa -- Barat dan Timur -- yang telah berlangsung sekitar empat dasawarsa.

Dilontarkannya gebrakan-gebrakan yang spektakuler itu sebetulnya didasarkan pada beberapa pertimbangan:

- (1) Posisi konfrontatif antara Timur-Barat yang telah berlangsung sekitar empat dasawarsa itu kian mengkhawatirkan dunia akan timbulnya perang terbuka yang sangat mengerikan.
- (2) Meskipun pada kenyataannya kekhawatiran itu tidak sampai terjadi, namun strategi opsi militer (*military option strategy*) yang diterapkan oleh kedua belah pihak tidak menghasilkan apa-apa. Adalah layakny suatu strategi yang telah dipersiapkan dan dilakukan secara matang, akan menghasilkan suatu situasi baru sekecil apa pun ia. Tetapi sejarah membuktikan lain, opsi militer itu tidak membuahkan apa-apa sehingga pantas bila ditinggalkan, minimal di redefinisi.
- (3) Ketiga gebrakan Gorbachev di atas telah membuka borok internal Uni Soviet sendiri di mata dunia. Kungkungan tirai besi yang dicoba untuk diperlonggar justru mengungkap segala-galanya: krisis pendapat antar para elite politik, merebaknya berbagai keraguan akan kemampuan komunisme menjawab tantangan zaman di tengah terpaan angin globalisasi yang kian dahsyat, dan stagnasi pertumbuhan ekonomi Uni Soviet yang kian mengkhawatirkan.

Tampilnya Mikhail Gorbachev dengan kapasitas intelektual yang mapan (beliau seorang ahli hukum) ke tampuk pimpinan tertinggi, menyebabkan borok tersebut semakin transparan bukan hanya di mata para cerdik-cendekia atau elite politik, bahkan juga di mata rakyat jelata Uni Soviet sendiri. Memang barang baru yang muncul atau dimunculkan dari suatu sistem yang tertutup akan menyebar dengan seketika ke segenap

penjuru. Dan kasus Uni Soviet adalah salah satu contoh yang *valid*.

Di balik semua itu terdapat beberapa hal yang menurut hemat saya merupakan faktor penentu yang memproduksi perubahan politis sangat mendasar di Uni Soviet khususnya dan di Eropa Timur umumnya. Hal tersebut juga memproduksi era pasca-Perang Dingin seperti yang ada sekarang ini. Yang saya maksudkan adalah urgensi pembangunan ekonomi dalam arti luas dan kian merebaknya keraguan dalam tubuh elite politik dan kaum intelektual Uni Soviet sendiri akan kemampuan komunisme sebagai suatu ideologi untuk menyikapi keseluruhan persoalan manusia dan kemanusiaan di masa datang yang kian mengglobal. Mengapa demikian? Karena dari sudut kekuatan militer, di atas kertas kedua blok berada pada posisi seimbang. Tetapi dari sudut kekuatan ekonomi? Menggunakan indikator atau rumus apa pun hasilnya akan tetap sama, bahwa kehidupan ekonomi rakyat di blok Timur adalah jauh tertinggal dibandingkan rekannya di Barat.

Ketertinggalan Uni Soviet di bidang ekonomi menimbulkan dampak yang berdimensi luas. Keberhasilan Partai Komunis (PKUS) pada Revolusi Bolshevik 1917 membawa sejuta harapan, bahwa rakyat Uni Soviet yang tengah memasuki babak baru benar-benar optimis untuk tidak lama lagi akan menikmati kehidupan yang lebih baik. Di dalam setiap sanubari mereka bersemayam suatu keyakinan penuh, bahwa hanyalah ideologi komunis yang mampu mengakomodasikan seluruh persoalan kemanusiaan di masa datang. Tetapi apa lacur, bahwa perjalanan PKUS yang telah memakan waktu lebih dari tujuh dasawarsa ternyata tidaklah secerah apa yang pernah diidamkan 73 tahun lalu.

Konfrontasi antara dua ideologi -- Sosialisme Komunis dan Kapitalisme Liberal -- menguras biaya yang sangat besar. Strategi pembendungan (*deterrence strategy*) yang diterapkan AS di Eropa Barat, Korea Selatan, dan Vietnam Utara (meskipun yang terakhir ini tidak membawa hasil sebagaimana diharapkan) ternyata menguras anggaran yang tidak sedikit. Di lain pihak, upaya Komunisme yang dimotori Uni Soviet untuk meluaskan pengaruh sebagai misal ke Vietnam, Afghanistan, Kuba dan beberapa negara di kawasan lainnya juga membebani Uni Soviet dengan biaya sangat besar yang pada akhirnya menghambat pertumbuhan ekonomi Uni Soviet sendiri.

Petualangan ideologi-politis tersebut yang untuk AS dituntun oleh apa yang disebut sebagai strategi pembendungan (*deterrence strategy*), dan bagi Uni Soviet dimotivasi oleh teori domino ke segenap penjuru dunia, mendorong kita mencoba menarik perbandingan di antara kedua ideologi terbesar di dunia tersebut. Hasilnya tetap bermuara pada: komunisme Uni Soviet hanya dapat bertahan selama 73 tahun dan kejatuhannya merupakan kemenangan yang sangat bermakna bagi kapitalisme dalam kancah perjalanan ideologi umat manusia kini dan mendatang. Entah sampai kapan.

PKUS telah kehilangan kekuasaan, Uni Soviet pun telah bubar menyusul terjadinya pemisahan diri republik-republik yang dulu menjadi bagian dari Uni Soviet. Meskipun demikian, lenyapnya Uni Soviet dari pentas sejarah antar bangsa tidak berarti bahwa pertarungan politik di kawasan itu lantas menjadi sepi. Tidak sama sekalil Munculnya Rusia sebagai satu-satunya ahli waris Uni Soviet, membawa fenomena tersendiri yang terus ditelusuri jejaknya. Rusia dengan penduduk, persenjataan, dan wilayah terbesar di

ex-Uni Soviet dan Pakta Warsawa tampil sebagai sosok yang misterius, paling tidak bagi AS dan sekutunya di Eropa.

Fenomena Rusia, Dilema AS

Disintegrasi imperium Uni Soviet dan bubarinya Pakta Warsawa sesungguhnya merupakan produk samping dari revolusi Gorbachev itu. Sejarah tak dapat diandaikan. Tetapi seandainya Gorbachev tidak muncul sebagai orang pertama di Uni Soviet, maka terlalu sulit bagi kita membayangkan terjadinya tragedi internal seperti yang tampak sekarang ini. Sejarah mengajarkan kepada kita, bahwa setiap langkah revolusi senantiasa membawa dampak yang bersifat multidimensional. Berhasilnya Revolusi Bolshevik 1917 mencengkeram negara-negara di sekitar Rusia bergabung di bawah kebesaran Uni Soviet merupakan salah satu bukti sejarah dari dahsyatnya terpaan gelombang revolusi itu.

Meskipun Uni Soviet telah sirna dari pentas politik dunia yang kemudian perannya (walau dalam skala kecil) digantikan oleh Rusia, tetapi sepak terjang yang pernah dilakukannya masih segar dalam ingatan kita. Sebagai misal krisis Teluk Babi dengan AS, mendukung Vietnam Utara dalam melawan Vietnam Selatan dan AS, invasi ke Afghanistan, pertikaian perbatasan dengan Cina serta berbagai peristiwa di belahan dunia lainnya. Dan dalam literatur sejarah, tragedi yang menimpa Uni Soviet patut dicatat sebagai tragedi ideologi-politis terbesar sepanjang abad ke-20 ini.

Eksistensi Rusia -- sebagai ahli waris Uni Soviet -- di atas pentas percaturan politik antar bangsa merupakan sosok yang kian menarik perhatian para pengamat adalah kare-

na beberapa hal.

Pertama, sebagai ahli waris Uni Soviet dan pemilik aset militer terbesar (lebih dari dua juta personil) yang didukung oleh SDM dan jumlah penduduk yang besar (sekitar 148 juta jiwa) sesungguhnya kekuatan militer Rusia masih dapat mengimbangi kekuatan militer Barat, khususnya AS. Potensi yang dimiliki Rusia ini merupakan modal yang sangat besar dalam *bargaining position* menghadapi negara-negara Barat, khususnya AS.

Kedua, runtuhnya Uni Soviet sebagai salah satu *super power* (bidang militer) menyebabkan perseteruan politis bergeser ke arah bipolar dengan AS sebagai aktor tunggal. Kondisi ini menimbulkan berbagai spekulasi akan munculnya kekuatan-kekuatan baru yang menjadi rival AS di berbagai front internasional. Misalnya, Cina dinilai sebagai salah satu kekuatan dunia yang muncul pada satu dasawarsa terakhir. Atau Rusia, yang mewarisi kekayaan militer Uni Soviet. Pendapat yang bernada spekulatif ini sebetulnya hanya bertumpu pada indikator kekuatan angkatan perang. Sebaliknya, jika ditilik dari sudut kekuatan ekonomi maka pendapat tersebut tampak kurang beralasan. Tetapi, siapa dapat memastikan arah kebijakan politik dan ambisi suatu negara di tengah situasi politik dunia yang tidak menentu?

Ketiga, kekhawatiran terhadap penyalahgunaan persenjataan nuklir ex-Uni Soviet yang cepat diantisipasi oleh Rusia dalam kerangka CSI (*Commonwealth of Independent States*) menyiratkan suatu isyarat, bahwa Rusia memang yang paling pantas menggantikan posisi Uni Soviet dalam percaturan politik global, atau setidaknya di kawasan Eropa Timur. Dengan dibentuknya CIS atas prakarsa dan di bawah pimpinan Rusia juga mengisyaratkan, bahwa meskipun kecil, supremasi Rusia di ex-Uni Soviet masih diakui.

Masalah-masalah yang telah dipaparkan di atas tidak hanya bernuansa politis semata, melainkan juga banyak faktor turut bercokol di dalamnya. Sebagai negara-bangsa (*nation state*) yang baru muncul di atas pentas politik dunia yang tengah mengalami perubahan yang cukup mendasar, Rusia memang merupakan sosok yang mengandung daya tarik yang luar biasa untuk dicermati. Maka tak heran, bila hingga kini soal Rusia menjadi isu yang sangat menarik perhatian politisi & pengamat di AS.

Rusia Baru vs Eropa Baru?

Fenomena Rusia Baru dapat dipahami dari dua sudut pandang. *Pertama*, sudut pandang internal Eropa dalam arti bahwa Rusia adalah satu-satunya ahli waris Uni Soviet yang memiliki kekuatan militer yang masih merupakan ancaman potensial bagi AS dan sekutunya di Eropa. Demikian pula sebagai penyandang *status of leader* dalam CIS, Rusia dapat saja menyeret negara-negara anggotanya ke dalam kancah pertempuran bila datang serangan dari luar yang membahayakan eksistensi mereka.

Kedua, dari sudut pandang eksternal khususnya AS maka strategi pembendungan yang dipatok oleh AS guna membendung arus pengaruh komunis yang dimotori oleh Uni Soviet ke kawasan tertentu di dunia (khususnya Eropa Barat) kini mengalami reorientasi setelah bubarnya Uni Soviet. Karena orientasi pembendungan AS tersebut lalu ditujukan pada Rusia, yang di mata AS masih merupakan sumber ancaman serius terhadap kepentingan AS di Eropa. Amerika Serikat (AS) tidak ingin melihat Rusia berkembang sebagai reinkarnasi Uni Soviet, apalagi menjadi saingan utamanya di berbagai front internasional kelak.

Tindakan AS tersebut sebetulnya cukup beralasan jika kita mengamati sepak terjang Rusia dalam menyikapi krisis internal yang terjadi di Eropa Timur dewasa ini. Sebut saja sikap Rusia terhadap krisis yang terjadi di Balkan. Bahkan yang lebih tragis lagi adalah tindakan brutal tentara Rusia dalam menumpas aksi pejuang Ched-nya yang memperjuangkan kemerdekaan. Dua konflik internal yang melibatkan tanggung jawab Rusia tersebut mencerminkan, bahwa sesungguhnya bukan hanya mesin perang yang diwarisi Rusia dari Uni Soviet tetapi lebih dari itu, Rusia juga mewarisi brutalisme yang dipraktekkan Uni Soviet untuk memenuhi tuntutan ambisinya, semisal invasinya ke Afghanistan yang memakan banyak korban penduduk tak berdosa.

Terjadinya perubahan yang cukup mendasar itu pada tatanan politik internasional di negara-negara Eropa Timur dan munculnya Rusia sebagai *the leading power* di ex-Uni Soviet telah melahirkan suatu visi baru AS terhadap Rusia. Bahwa Rusia yang ada sekarang ini bukanlah Rusia dulu yang selama 73 tahun berada di bawah bayang-bayang keperkasaan Uni Soviet. Rusia yang sekarang adalah negara yang muncul sebagai konsekuensi politis dari keruntuhan Uni Soviet. Inilah yang ingin saya sebut sebagai Rusia Baru.

Jika munculnya Rusia Baru merupakan konsekuensi politis dari bubarnya Uni Soviet, maka merebaknya apa yang saya sebut dengan Eropa Baru dilatarbelakangi oleh beberapa hal. *Pertama*, Eropa pasca-Perang Dingin adalah Eropa yang tengah mengalami perubahan bernuansa politis di sana-sini, khususnya kawasan ex-Uni Soviet dan sekitarnya. Reunifikasi dua Jerman, pemisahan diri Cheko dengan Slovakia, bubarnya Yugoslavia, bubarnya Pakta Warsawa

serta adanya keinginan beberapa negara ex-Pakta Warsawa untuk bergabung ke dalam NATO atau dalam ME (*European Community*) sesungguhnya menyiratkan suatu kesan, bahwa kawasan Eropa tengah tergiring pada suatu upaya untuk melupakan masa lalu yang sarat dengan tragedi yang tidak mengenakan, lalu menyatukan visi guna menghadapi berbagai tantangan di masa datang secara bersama-sama. Kalaupun di antara mereka sendiri terjadi pertentangan yang masih berlangsung hingga kini, maka sebetulnya itu merupakan suatu konsekuensi dari suatu perubahan yang terjadi secara tiba-tiba.

Kedua, bahwa fenomena Eropa Baru bagi AS menuntun lahirnya reformasi kebijakan tertentu terhadap kawasan tersebut. Reformasi itu dilakukan mengingat Eropa tengah mengalami perubahan yang cukup serius. Eropa yang dulu adalah suatu kawasan di mana konfrontasi setiap saat dapat saja meletus menjadi perang terbuka yang sangat mengerikan. Sedangkan bagi Eropa yang sekarang tampaknya hal itu sulit untuk terjadi. Eropa yang dulu terdikotomi ke dalam dua blok raksasa yang konfrontatif, sedangkan Eropa yang sekarang tengah merintis jalan kooperatif. Kenyataan ini memaksa AS mengevaluasi kembali garis kebijakan seraya melihat Eropa, khususnya Eropa Timur (minus Rusia?) sebagai suatu kawasan yang berpotensi untuk dirangkul dalam jalinan kerjasama demi mengamankan kepentingannya di kawasan baru itu.

Skenario Kebijakan Amerika Serikat

Perubahan sekecil apa pun yang terjadi di belahan bumi ini tampaknya terlalu sulit untuk luput dari sorotan AS. Demikian pula

halnya dengan konstelasi politik yang tengah terjadi di kawasan Eropa. Terhadap Eropa dalam arti luas, ada dua hal yang menjadi pusat perhatian AS. *Pertama*, Eropa sebagai suatu kesatuan kawasan yang tengah mengalami berbagai perubahan internal yang cukup mendasar. Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian awal, bahwa Eropa pasca-Perang Dingin menampilkan suatu fenomena yang saya sebut sebagai fenomena Eropa Baru. *Kedua*, eksistensi Rusia sebagai negara pendatang baru yang menyimpan sejuta tanda tanya bagi AS.

Ketidakpastian pemahaman AS terhadap Rusia (Baru) itu menyebabkan AS sangat berhati-hati dalam menyikapi *trend* yang sewaktu-waktu dapat saja terjadi di kedua kawasan tersebut. Di mata AS, Rusia adalah sosok yang sulit diajak berbicara. Sebagai misal, sikap Rusia cenderung menempuh jalur lain dalam upaya mengatasi krisis Balkan yang masih terus berkecamuk. Juga penumpasan pejuang Chednya dinilai berbagai kalangan sebagai sangat tidak berperikemanusiaan yang sesungguhnya merefleksikan sikap yang sangat sulit ditebak ke mana arahnya.

Atas dasar itu sebetulnya AS masih berada pada stadium meraba-raba dalam upayanya menyelami dan memahami secara mendasar persoalan-persoalan yang terjadi di Eropa umumnya dan Rusia khususnya. Oleh karena itu, konsep kebijakan AS terhadap kedua kawasan tersebut juga belum merupakan sesuatu yang matang dan siap dilaksanakan. Mengapa? Tidak lain karena AS sendiri sebetulnya belum cukup memahami substansi kebijakan luar negeri Rusia yang hingga kini masih bergelut dengan persoalan internal.

Meskipun demikian, ada baiknya kita mencermati substansi kepentingan AS terha-

dap Eropa (baca: Eropa Baru) yang sebetulnya masih tetap bertumpu pada soal militer dan ekonomi dan diklaim sebagai kebijakan utama AS terhadap Eropa pasca-Perang Dingin. Yaitu, *pertama*, mempertahankan kedudukan NATO sebagai forum konsultasi dan sekaligus sarana eksklusif antar anggota guna mengorganisasikan kemampuan NATO mempertahankan teritorialnya dari setiap ancaman yang datang dari luar. *Kedua*, memperkuat Eropa (terutama anggota NATO) untuk dapat bereaksi di luar wilayahnya, jika hal itu dianggap perlu baik bersama-sama dengan AS maupun sendiri.

Jika kita melihat relevansi antara kebijakan AS tersebut dengan situasi internal Eropa dewasa ini, maka akan tampak bahwa AS tengah berupaya -- meskipun masih bersifat tarik ulur -- menyusupkan kebijakannya menyikapi krisis yang tengah terjadi di kawasan Balkan. Betapa tidak. Dalam krisis tersebut AS lebih banyak berbicara ketimbang bertindak langsung menyelesaikan persoalan yang menjurus pada *ethnic cleansing*. Hal ini menandakan, bahwa AS tengah memberikan kepercayaan yang lebih besar kepada sekutunya dalam NATO untuk menyelesaikan krisis tersebut secepat mungkin. AS dimotivasi oleh keinginannya untuk segera melihat Eropa mampu mengatasi sendiri setiap konflik yang muncul di wilayahnya. Dalam hal ini tampak jelas, bahwa sebetulnya telah terjadi perubahan visi AS terhadap Eropa yang ditandai oleh dua peristiwa penting. *Pertama*, penarikan sebagian pasukan AS dari daratan Eropa sebagai jawaban atas mundurnya Uni Soviet dari Eropa Timur. Meskipun demikian bibit bakal terjadinya perubahan visi itu telah terjadi sejak tahun 1987, ketika AS menarik sebagian rudal jarak sedangnya dari daratan Eropa. Reaksi AS ini ditanggapi secara serius oleh sekutunya dalam NATO. Sebab tidak ada

alternatif lain, selain Eropa harus mampu membangun kekuatan bersenjata yang dapat menangkal setiap ancaman yang membahayakan eksistensi mereka di kemudian hari tanpa harus terus-menerus berlindung di bawah ketiak AS. *Kedua*, penarikan seluruh pasukan Uni Soviet dari Eropa Timur yang disusul kemudian dengan bubarnya Pakta Warsawa.

Bagaimanapun AS sama sekali tidak menginginkan perannya di daratan Eropa lantas kehilangan makna, karenanya AS tetap akan mempertahankan posisinya sebagai salah satu kekuatan yang harus diperhitungkan dalam kancah perpolitikan Eropa di masa datang. Strategi ini ditempuh juga karena AS sendiri tidak ingin melihat Eropa berbalik menjadi seterusnya di kemudian hari. Oleh sebab itu, AS tetap menjadikan Eropa sebagai mitra terdekatnya dengan terus menggalakkan kerja sama dalam rangka GATT/WTO, Komisi Eropa, dan soal keamanan lingkup kawasan Euro-Atlantik.

Komitmen AS untuk terus memainkan peran politik-strategis yang cukup mendasar di Eropa sebetulnya juga didukung oleh negara sekutu Barat lainnya, semisal Perancis seperti dikemukakan oleh Mitterand (sewaktu masih menjabat Presiden) dengan mengatakan: *"We don't want to see American troop leave, but who knows what decision will be made because of economic difficulties facing by the American leadership?"*

Amerika Serikat sadar sepenuhnya, bahwa kehadiran militernya di Eropa menyedot biaya yang sangat besar. Sebagai ilustrasi, guna melindungi Eropa dan Atlantik Utara dari kemungkinan serangan Uni Soviet dan sekutunya, AS mengeluarkan anggaran sebesar US\$150 miliar setahun atau tiga kali lebih besar daripada anggaran yang dikeluar-

kan untuk Jepang dan Korsel bagi tujuan yang sama.

Kehadiran militer AS secara langsung di Eropa Barat secara ekonomis-politis memberi manfaat yang besar kepada negara-negara di kawasan itu. Karena dengan demikian konsentrasi mereka sebagian besar lebih ditujukan pada usaha-usaha pembangunan ekonomi semata ketimbang usaha peningkatan anggaran belanja militer guna melindungi diri dari ancaman luar. Lantas timbul pertanyaan: Masih relevankah kebijakan AS yang demikian itu ditinjau dari konstelasi politik yang cukup mendasar di kawasan Eropa dewasa ini? Pertanyaan ini semakin menarik dalam rangka meneropong garis kebijakan politik AS terhadap Eropa pada era pasca-Perang Dingin ini. Mengapa?

Pertama, mundurnya Uni Soviet dari Eropa Timur juga ditanggapi sangat serius oleh AS dengan segera mengurangi sebagian pasukannya di Eropa Barat. Kebijakan ini mencerminkan respon politik AS terhadap kebijakan Uni Soviet tersebut. *Kedua*, bubarnya Pakta Warsawa pada paruh kedua dekade 1980-an menyiratkan suatu skenario yang tidak meragukan lagi, bahwa ikatan kerja sama militer antar negara anggotanya segera akan berakhir atau minimal mengalami reorientasi visi terhadap lingkungan sekitarnya. Uni Soviet menyadari bahwa konfrontasi militer yang menjadi pilihan politiknya telah kehilangan justifikasi. Maka, keputusan membubarkan Pakta Warsawa dinilai sebagai tindakan yang sangat pantas. *Ketiga*, adanya keinginan beberapa negara ex-Pakta Warsawa untuk bergabung ke dalam NATO. Bila hal ini benar-benar terjadi, tentunya AS beserta sekutu Barat-nya akan memperoleh manfaat. Sebaliknya, ini merupakan suatu tamparan yang sangat dahsyat bagi Rusia. Karena Rusia sebagai ahli waris

satu-satunya Uni Soviet menginginkan dua hal: (1) Rusia menginginkan bekas rekannya di dalam Pakta Warsawa berperan sebagai elemen kunci dalam mendukung manuver politik Rusia di kemudian hari; (2) besarnya ambisi Rusia untuk memainkan peran yang dominan, paling tidak di kawasan Eropa. Oleh karena itu, Rusia tidak ingin negara-negara yang pernah menjadi mitranya di dalam Pakta Warsawa berbalik menjadi seteru baginya.

Ketiga skenario di atas bagi AS maupun Rusia merupakan peristiwa yang dilematis. Sulit diprediksi ke mana arahnya dan di mana ia akan bermuara. Berbagai ketidakpastian tersebut menyebabkan AS melihat Rusia sebagai sosok yang teramat sulit dipahami.

Karena AS melihat Rusia sebagai ancaman potensial, maka dengan sendirinya garis kebijakan AS terhadap Eropa ex-Uni Soviet sebetulnya tidak mengalami perubahan yang cukup mendasar. Garis kebijakan AS ini tampak pada sasaran yang ingin dicapai AS di Eropa yakni:

- (1) Mencegah timbulnya ancaman langsung terhadap kepentingan AS;
- (2) Menjamin keamanan dan ketertiban di kawasan Euro-Atlantik;
- (3) Mempertahankan dan memperkuat kemitraan AS dengan sekutunya di Eropa dalam mengantisipasi problem yang bakal muncul di luar Eropa;
- (4) Mempertahankan pengaruh AS guna membentuk kebijakan nasional dan multinasional Eropa sebagai cara untuk meningkatkan kepentingan ekonomi dan politik global AS;
- (5) Mengurangi beban AS dalam melakukan *burden sharing* dengan mitra Eropa.

Dari kelima garis kebijakan AS tersebut tampak jelas, bahwa AS sebetulnya tengah berupaya meraup keuntungan ganda sekaligus dari peristiwa ini. *Pertama*, AS menginginkan agar beban militernya yang menyedot dana sangat besar dapat sedikit berkurang dengan melibatkan mitranya di Eropa sebagai penyandang dana. *Kedua*, AS merencanakan suatu skenario, bahwa eksistensi Rusia adalah suatu ancaman serius bagi keamanan Eropa Barat. Oleh karena itu, AS mengusulkan konsep strategis melalui penguatan jalinan kerja sama (militer) dengan mitranya di Eropa dan penguatan struktur militer di dalam masyarakat Eropa sendiri guna melindungi diri dari ancaman Rusia. Kedua hal ini menyiratkan, bahwa strategi pembendungan (*deterrence strategy*) AS tidak mengalami perubahan mendasar melainkan hanya mengalami sedikit reorientasi dengan Rusia sebagai sasarannya.

Skenario akan bahaya Rusia itulah yang kemudian menuntun AS mengusulkan suatu struktur pertahanan baru yang disebut EDI (*European Defense Identity*) suatu pola pertahanan untuk mempertahankan Eropa dari setiap ancaman yang datang dari luar. Begitu pentingnya EDI ini sehingga ia menjadi bagian dari elemen kebijakan AS guna mengantisipasi segala kemungkinan yang bakal terjadi di kemudian hari. Elemen tersebut adalah:

- (1) Terus mendukung EDI;
- (2) Membentuk dan mengembangkan *Euro-corps* yang bekerja sama dengan NATO dan mendukung kepentingan AS;
- (3) Menyesuaikan NATO agar dapat merangkul EDI dan membangun ikatan antara EDI dan NATO;
- (4) Mengidentifikasi peran NATO dan EDI, meskipun menghindari pembentukan ke-

tentuan (kriteria) secara formal atau mengikat;

- (5) Mempertahankan keharmonisan keanggotaan antara NATO dan EDI, dan menerima apabila EDI dapat menjadi pasukan pertahanan masyarakat Eropa (*defence arm of European Community*).

Rusia Baru Mencari Jati Diri

Munculnya Rusia dari puing-puing kehancuran Uni Soviet membawa warna baru pada peta perpolitikan Eropa khususnya dan dunia umumnya. Rusia yang selama 73 tahun berada di bawah bayang-bayang keperkasaan Uni Soviet tergolong pendatang baru di atas pentas pergaulan antar bangsa pada penghujung abad ke-20 ini. Momentum pasca-Perang Dingin melahirkan paling tidak 18 negara baru, suatu peristiwa yang langka terjadi. Kemunculan negara-negara baru itu tentunya kian menyemarakkan pergaulan antar bangsa di arena internasional. Bagi Rusia -- dan tentunya juga negara-negara baru lainnya -- momentum tersebut membawa konsekuensi tersendiri, yaitu bagaimana mengaktualkan diri di tengah-tengah negara-bangsa (*nation-state*) lainnya. Atau dalam bahasa politik: mencari jati diri.

Kata ini memang paling pantas dikemukakan dalam hubungannya dengan eksistensi Rusia sebagai ahli waris Uni Soviet karena didasarkan pada beberapa hal. *Pertama*, kapasitas Rusia sebagai satu-satunya ahli waris Uni Soviet (memiliki hak veto di PBB, kekuatan militer terbesar di Eropa). *Kedua*, letak geografis (seluas sekitar 17 juta km² atau 76% dari seluruh wilayah ex-Uni Soviet) yang memanjang dari daratan Eropa hingga Asia menjadikan Rusia sebagai salah satu kawasan yang cukup strategis. *Ketiga*, eksis-

tensi Rusia sebagai pendatang baru yang dikelilingi oleh negara-negara yang baru pula, menuntut Rusia untuk dapat berperan lebih besar dalam menjaga keutuhan visi di antara negara-negara di kawasan.

Momentum pasca-Perang Dingin selain memunculkan Rusia sebagai pelaku di atas pentas pergaulan antar bangsa, juga memperhadapkan Rusia dengan suatu situasi politik dan keamanan baru (*a new security and political situation*). Untuk itu Rusia harus mampu:

- (1) Memformulasikan kepentingannya di lingkungan negara-negara anggota ex-Uni Soviet (*near abroad*). Fenomena *near abroad* ini harus ditangani secara hati-hati, mengingat lebih dari 20 juta orang Rusia bermukim di negara-negara tersebut;
- (2) Memformulasikan kepentingan dan kebijakannya di luar batas-batas ex-Uni Soviet dan terhadap kekuatan-kekuatan besar (*key power*) di Eropa, Asia, dan AS;
- (3) Prioritas politik Rusia harus ditekankan pada bidang geografi, historis, ekonomi, dan kebijakan-kebijakan domestik dengan mencari aksentuasi yang disesuaikan dengan situasi dan perkembangan masa kini.

Rusia tampaknya memang sangat berhati-hati membawa diri dalam kancah pergaulan antar bangsa baik dalam lingkungan sub-regional, regional maupun internasional guna mengamankan kepentingannya di masa datang. Dalam lingkup sub-regional Rusia dituntut untuk terus menjaga dan mempertahankan kerja sama berdasarkan *blood relation* dengan negara-negara anggota CIS lainnya, dalam lingkup regional menjaga hubungan baik dengan negara-negara Eropa,

NATO, dan negara-negara Asia Pasifik lainnya. Sedangkan dalam lingkup internasional menjaga serta memelihara stabilitas dan keamanan internasional.

Ketiga spektrum kepentingan Rusia tersebut secara lebih jelas dituangkan dalam kerangka kebijakan keamanan Rusia (*Russia's security policy framework*) sebagai berikut:

- (1) Mengembangkan hubungan aliansi dengan negara-negara CIS lainnya;
- (2) Meningkatkan proses integrasi secara militer dalam kerangka CIS dan menjamin *status of leader* Rusia dalam sistem keamanan CIS;
- (3) Mengembangkan hubungan pertetanggaaan yang baik dengan negara-negara di kawasan Aspas (Asia Pasifik) dan menjamin keamanan dan stabilitas di perbatasan timur Rusia;
- (4) Mengembangkan kemitraan dengan AS dan negara-negara Barat lainnya, bersama-sama mewujudkan *joint responsibility* dengan negara-negara tersebut dalam upaya menata soal keamanan Eropa dan Dunia.

Kalau kita cermati perkembangan di dalam negeri Rusia dan alur pikir para pengambil kebijakan sejak kemunculannya, maka ada satu hal yang tampak mencolok yakni: konsentrasi pertama-tama ditujukan pada soal *security* Rusia. Mengapa? Bukankah Uni Soviet bubar justru bukan karena kelemahan Angkatan Bersenjatanya, melainkan karena soal ekonomi? Tidakkah Rusia belajar dari tragedi yang menimpa Uni Soviet itu? Pertanyaan-pertanyaan tersebut cukup menggelitik, terutama jika diperhadapkan dengan masalah-masalah internal yang tengah dihadapi Rusia: inflasi yang sangat tinggi dan setumpuk masalah ekonomi lainnya.

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan, bahwa kemunculan Rusia langsung diperhadapkan dengan soal politik dan keamanan baru. Fenomena ini bagi Rusia harus dapat diantisipasi dengan segera guna menjamin keamanan lingkungannya dan posisi dominannya dalam struktur keamanan internasional baru (*the new international security structure*) yang pernah disandang oleh Uni Soviet sebagai salah satu *super power* dunia. Ambisi Rusia inilah yang kemudian dituangkan secara lebih detil dalam apa yang disebut dengan *Russia's Security Policy Framework*.

Eksistensi kebijakan Rusia itu sesungguhnya dipicu oleh adanya perasaan khawatir terhadap ancaman dari luar dalam wujud:

- (1) Kian meluasnya blok dan aliansi militer (khususnya NATO) yang dapat membahayakan kepentingan keamanan Rusia (dikutip dari: *Russia's Fundamental Principles' of Military Doctrine*). Hal ini terjadi karena hingga kini NATO masih tetap *exist* ditambah lagi dengan adanya keinginan beberapa negara ex-Pakta Warsawa bergabung ke dalam NATO;
- (2) Komplikasi situasi dan politik internal Rusia serta sesama negara-negara anggota CIS. Misalnya konflik etnis di sepanjang perbatasan sungai Dueeste Moldova, Abkhaziya, Georgia, dan Nakhodka Azerbaijan. Api konflik tersebut dapat saja merembet ke wilayah Rusia, soal Chednya, dan soal nuklir dengan Ukraina;
- (3) Infiltrasi kekuatan luar ke dalam CIS terutama *radical Islamic forces* Asia Tengah dan Turki (*Russia's old enemy*) ke Caucasia;
- (4) Tuntutan *other countries* terhadap teritori Rusia (dikutip dari: *Fundamental*

Principles of Military Doctrine). Misalnya masalah empat *northern territory* dengan Jepang, dengan Estonia, dan Latvia.

Sebagai tindak lanjut dari *Russia's Security Policy Framework* tersebut, maka dibentuklah *The Collective Security Treaty 1992* yang semula beranggotakan Rusia, Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan, Kirghiztan, Armenia lalu disusul berturut-turut oleh Belarus, Georgia, dan Azerbaijan. *Treaty* ini memuat dua hal yang sangat mendasar:

- (1) *If one treaty nation is subject to invasion, it means all treaty nations is subject to invasion;*
- (2) *When a treaty nation is subject to invasion Russia can use its strategic nuclear forces to stop aggression act in accordance with its own military doctrine.*

Kemudian pada tahun 1993 dibentuklah *The Field of Common Air and Common Border Defense* di mana Rusia membentuk tiga komando pertahanan udara (*air defense commands*) yang meliputi *Western Command* yang bertanggung jawab atas kawasan selatan Rusia, Ukraina, dan Belarus; *Eastern Commands* bertanggung jawab terhadap kawasan selatan Rusia dan lima negara Asia Tengah lainnya; sedangkan *Caucasian Commands* bertanggung jawab terhadap wilayah Kaukasia Rusia, Armenia, Georgia, dan Azerbaijan.

Pada tahun yang sama, tepatnya bulan Agustus 1993 Rusia juga menandatangani Perjanjian Pengawasan Perbatasan Bersama (*safeguarding external border*) dengan Kirghiztan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tajikistan, Armenia, dan Georgia.

Dari berbagai perjanjian yang telah dibentuk Rusia dengan negara-negara tetang-

ganya tersebut tampak, bahwa dalam proses mencari jati dirinya, Rusia mengawalinya ke dalam suatu jalinan kerja sama sebagai upaya Rusia untuk membendung segala ancaman yang menjadi kekhawatiran Rusia di awal kemunculannya. Tampaknya Rusia berupaya memanfaatkan *near abroad*-nya sebagai tameng menghadapi setiap ancaman dari luar.

Konklusi

- Rusia sebagai ahli waris Uni Soviet memiliki komitmen yang kuat untuk menjadi salah satu kekuatan utama di dunia. Dalam rentang waktu kemunculannya ada beberapa manuver yang merefleksikan komitmen itu, seperti pembentukan *The Collective Security Treaty 1992*, disusul dengan pembentukan *The Field of Common Air and Common Border Defense 1993*. Strategi ini sebetulnya merupakan salah satu refleksi dari kekhawatiran Rusia akan bahaya yang mengancam eksistensinya kelak;
- Amerika Serikat demi mengamankan kepentingannya di Eropa merencanakan suatu skenario, bahwa Rusia adalah sumber bahaya yang potensial bagi eksistensi negara-negara di kawasan tersebut;
- strategi pembendungan (*deterrence strategy*) yang dahulu ditujukan pada Uni Soviet kini kembali ditujukan pada Rusia. Dengan demikian, kebijakan AS terhadap negara-negara ex-Uni Soviet tidak mengalami perubahan yang mendasar;
- suhu politik Eropa tampaknya akan lebih banyak ditentukan oleh manuver AS di kawasan itu. Semakin gencar AS menyusupkan pengaruhnya (terutama yang bersinggungan langsung dengan soal militer) akan semakin besar pula kekhawatiran Rusia.

Bila hal ini sampai terjadi, maka bukan tidak mungkin Eropa akan menjadi ajang konfrontasi antar berbagai kepentingan; di masa datang kawasan Eropa Timur akan menjadi arena perebutan kepentingan antara tiga kekuatan besar: Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Rusia. Hal ini berarti bahwa sulit untuk melihat Eropa sepi dari perebutan pengaruh.

KEPUSTAKAAN

- Gong, Xue. 1995. Present Security Policy Framework of Russia. Dalam *China Institute for International Strategic Studies* (CIISS), no. 1 (March): 22-27.
- Harris, Scot A. dan James B. Steiberg. 1995. *European Defense and the Future of Transatlantic Cooperation*. RAND Corporation.
- Heuven, Martin van. 1992. *How Will NATO Adjust in the Coming Decade?* RAND Corporation.
- . 1994. *Europe on Its Own: Halting Steps Toward an Uncertain Future*. RAND Corporation.
- Howe, Robert D. dan William D. O'Malley. 1993. *USAREUR Force Structure Adapting to a Changing World*. RAND Corporation.
- Hyde Prince, Adrian. 1991. *European Security Beyond the Cold War: Four Scenarios for the Year 2010*. The Royal Institute of International Affairs, London.
- Kugler, Richard L. 1990. *NATO's Future Role in Europe*. RAND Corporation.
- Millot, Marc Dean. 1991. *The Role of Deterrence in America's European Strategy*. RAND Corporation.
- Rumer, Eugene B. 1990. *Russia National Security and Foreign Policy in Transition*. RAND Corporation.
- Wegs, J. Robert. *Europe Since 1945: A Consise History*. New York: St. Martin's Press.
- The Eropa World Year Book*. 1994, II.

Para Penulis

- **Tri Pranadji.**

Sarjana Pertanian, bidang keahlian sosial ekonomi pertanian di Institut Pertanian Bogor (1984); sejak tahun 1984 sebagai Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Departemen Pertanian. Saat ini sedang menyelesaikan Pendidikan Pasca Sarjana, Jurusan Sosiologi Pedesaan, di IPB.

- **Malik Ruslan.**

Alumnus Fakultas Hukum Internasional Universitas Hasanuddin, pemerhati masalah Eropa Timur khususnya Rusia.

- **Falsal Slaglan.**

Peserta program Pasca Sarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

- **Pande Radja Silalahi.**

Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Katholik Parahyangan (1973), kemudian melanjutkan studi pada Fakultas Ekonomi di Politik Universitas Hiroshima (1975-1976) dan Ph.D dari Kobe University of Commerce (1980). Staf Pengajar FISIP UI (1980-1986); USU, Nomensen Medan (1980-1986); Pasca Sarjana Pusat Studi Jepang (1990-sekarang); Pasca Sarjana LAN sejak 1993, dan Staf CSIS sejak 1973.

- **Sjafrizal.**

Memperoleh Sarjana Ekonomi (S1) pada Fakultas Ekonomi, Universitas Andalas (1972); S2 dari University of the Philippines (1977) dan S3 Bidang Regional Science dari University of Pennsylvania, USA (1981). Sekarang dosen mata kuliah Ilmu Ekonomi Regional di Universitas Andalas.

- **Bob Widyanartono.**

Memperoleh gelar Sarjana dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (1961). Kini ia sebagai konsultan manajemen, marketing dan Lektor pada Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti dan Universitas Tarumanagara.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 3865532 s/d 35

Langganan	Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.
Alamat	Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.